

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*des Märkischen Kreises in
den Jahren 2022/2023*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	6
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Märkischer Kreises	6
0.1.1 Managementübersicht	6
0.2 Ausgangslage des Märkischen Kreises	11
0.2.1 Strukturelle Situation	11
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	13
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	13
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	14
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Märkischen Kreis	20
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	40
1.1 Managementübersicht	40
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	41
1.3 Haushaltssituation	42
1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen	43
1.3.2 Haushaltsstatus	47
1.3.3 Ist-Ergebnisse	48
1.3.4 Plan-Ergebnisse	55
1.3.5 Eigenkapital	59
1.3.6 Schulden und Vermögen	62
1.4 Haushaltssteuerung	67
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	67
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	69
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	71
1.4.4 Fördermittelmanagement	75

1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	79
2.	Tax Compliance Management System	88
2.1	Managementübersicht	88
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	88
2.3	Ausgangslage	89
2.4	Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS	90
2.5	Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS	91
2.5.1	Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten	91
2.5.2	Bestands- und Risikoanalyse	93
2.5.3	Informationsbeschaffung und –bereitstellung	96
2.5.4	Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung	98
2.5.5	Überwachung und Verbesserung des TCMS	99
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	101
3.	Informationstechnik	103
3.1	Managementübersicht	103
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	104
3.3	IT-Profil	105
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	106
3.3.2	IT-Kosten	109
3.3.3	Digitalisierung	117
3.3.4	Prozessmanagement	128
3.3.5	IT-Sicherheit	132
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	134
3.4	IT an Schulen	138
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	143
4.	Hilfe zur Erziehung	146
4.1	Managementübersicht	146
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	148
4.3	Strukturen	149
4.3.1	Umgang mit den Strukturen	153
4.3.2	Präventive Angebote	154
4.4	Organisation und Steuerung	156
4.4.1	Organisation	156
4.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	158
4.4.3	Finanzcontrolling	160
4.4.4	Fachcontrolling	163
4.5	Verfahrensstandards	164
4.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	165
4.5.2	Prozesskontrollen	172
4.6	Personaleinsatz	173

4.6.1	Regionaler Sozialer Dienst	176
4.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	177
4.7	Leistungsgewährung	178
4.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	178
4.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	189
4.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	203
4.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	204
5.	Hilfe zur Pflege	210
5.1	Managementübersicht	210
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	212
5.3	Demografische Entwicklung	213
5.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	215
5.4.1	Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	216
5.4.2	Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege	217
5.5	Organisation und Personaleinsatz	231
5.5.1	Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	231
5.5.2	Personaleinsatz Hilfe zur Pflege	233
5.5.3	Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde	238
5.6	Steuerung und Controlling	240
5.6.1	Pflegeinfrastruktur	240
5.6.2	Finanz- und Fachcontrolling	246
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	248
6.	Bauaufsicht	252
6.1	Managementübersicht	252
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	253
6.3	Baugenehmigung	253
6.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	254
6.3.2	Rechtmäßigkeit	255
6.3.3	Geschäftsprozesse	258
6.3.4	Schnittstellen	259
6.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	261
6.3.6	Digitalisierung	263
6.3.7	Personaleinsatz	266
6.3.8	Bauberatung	271
6.3.9	Dauer der Genehmigungsverfahren	274
6.3.10	Transparenz und Steuerung	277
6.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	279
7.	Vergabewesen	281
7.1	Managementübersicht	281
7.2	Inhalte, Ziele und Methodik	282

7.3	Organisation des Vergabewesens	283
7.3.1	Organisatorische Regelungen	283
7.3.2	Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung	285
7.3.3	Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung	286
7.3.4	Einsatz einer Vergabemanagementsoftware	288
7.3.5	Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen	289
7.4	Allgemeine Korruptionsprävention	291
7.5	Sponsoring	294
7.6	Bauinvestitionscontrolling	297
7.7	Nachtragswesen	299
7.7.1	Abweichungen vom Auftragswert	299
7.7.2	Organisation des Nachtragswesens	300
7.8	Maßnahmenbetrachtung	301
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	303
8.	Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	308
8.1	Managementübersicht	308
8.2	Inhalte, Ziele und Methodik	309
8.3	Verkehrsflächen	310
8.3.1	Steuerung	310
8.3.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	315
8.3.3	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	318
8.3.4	Erhaltung der Verkehrsflächen	321
8.4	Straßenbegleitgrün	329
8.4.1	Steuerung	329
8.4.2	Strukturen	330
8.4.3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	332
8.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	334
	Kontakt	337

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Märkischer Kreises

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung des Märkischen Kreises stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie sowie des Ukraine-Krieges. Die Ereignisse haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kreise und ihre Kommunen. Sie belasten die kommunalen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Im Betrachtungszeitraum seit dem Jahr 2015 ist die **Haushaltssituation** des Märkischen Kreises durch ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte gekennzeichnet. Der Märkische Kreis ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Dabei ist die Eigenkapitalausstattung des Kreises vergleichsweise hoch. Allerdings werden die mit dem Haushaltsplan 2023 geplanten Defizite das Eigenkapital sukzessive verringern.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Märkischen Kreises sind hoch. Daran haben auch die Mehrheitsbeteiligungen des Kreises einen großen Anteil. Geplante Investitionen führen in künftigen Jahren voraussichtlich zu neuen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts. Die aufgrund der geplanten Defizitentwicklung zu erwartende fehlende Selbstfinanzierungskraft führt wiederum zu einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite.

Auch die Haushaltsplanungen der kreisangehörigen Kommunen des Märkischen Kreises sehen negative Jahresergebnisse vor. Zwar haben die kreisangehörigen Kommunen eine hohe Finanzkraft. Gleichwohl befinden sich im Jahr 2022 ein Fünftel von ihnen in der Haushaltssicherung oder einem Haushaltssanierungsplan. Aus Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen plant der Kreis mit jedem Haushalt, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine auskömmliche Kreisumlage zu erheben. Ein Eigenkapitalabbau kann damit einhergehen.

Insgesamt sieht die gpaNRW für den Märkischen Kreis einen Handlungsbedarf, seine Haushaltssituation zu verbessern und diese nachhaltig auszurichten.

Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen erhalten die Verwaltungsführung und die politischen Gremien regelmäßig die zur **Haushaltssteuerung** erforderlichen Informationen. Auf dieser Basis kann der Kreis Entscheidungen treffen, wenn Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet

sind. Der Märkische Kreis ist jedoch bestrebt, seine Finanzcontrollingberichte noch weiter zu optimieren.

Ermächtigungsübertragungen nutzt der Märkische Kreis vorwiegend bei den investiven Auszahlungen. Diese erhöhen die Haushaltsansätze deutlich. Dabei nimmt der Kreis die investiven Haushaltsansätze in der Regel nicht einmal zur Hälfte in Anspruch. Die gpaNRW empfiehlt daher, die investiven Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen zu veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte der Kreis die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequenter einhalten.

Auch für das Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten. Der Märkische Kreis nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Idealerweise sollte er einen gesamtheitlichen Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Auch sollte der Kreis die Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren. Der Kreis hat diese Optimierungsmöglichkeiten bereits erkannt und daher Stellen für ein zentrales Fördermittelmanagement geschaffen, die die Prozesse der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung optimieren sollen.

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Steuergesetze sicherstellen. So muss der Märkische Kreis spätestens ab dem 01. Januar 2025 die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Der Märkische Kreis hat sich frühzeitig mit dem Thema **Tax Compliance Management System (TCMS)** beschäftigt. Er hat für notwendige Personalressourcen und grundlegende Strukturen gesorgt, um ein TCMS einführen und weiterentwickeln zu können. Der Kreis sollte weitere Projektschritte, wie beispielsweise die Bestands- und Risikoanalyse, abschließen und wie geplant fort-schreiben. Hierfür sollte der Kreis die Vorteile einer Vertragsdatenbank nutzen.

Ferner sollte der Märkische Kreis verbindliche Regelungen, wie das geplante TCMS-Handbuch, etablieren und diese weiter ausbauen. Der Prozessablauf zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen sollte skizziert und in das TCMS-Handbuch aufgenommen werden. Zusätzlich sollten weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis eingebunden werden.

Seine **Informationstechnologie (IT)** betreibt der Märkische Kreis seit 2018 in Zusammenarbeit mit einem Zweckverband. Der Märkische Kreis hat bereits gute Steuerungsmechanismen für einen wirtschaftlichen IT-Betrieb etabliert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei den strategischen Grundlagen. Nachteilig ist insbesondere, dass der Märkische Kreis die Kosten seines IT-Dienstleisters nur begrenzt beeinflussen kann. Bestätigt wird dies durch den Umfang der IT-Kosten. Diese sind höher als bei der Mehrzahl der geprüften Kreise. Daher sollte der Märkische Kreis weiterhin und gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des Zweckverbandes auf eine verursachungsgerechtere Abrechnung der Leistungen des Zweckverbandes hinwirken. Zudem sollte der Märkische Kreis seine strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Strategie formalisieren und zum Beispiel perspektivisch die Anzahl an Doppelausstattungen der IT-Arbeitsplätze aufgrund von Homeoffice reduzieren.

Für die digitale Transformation ist der Märkische Kreis gut aufgestellt. Es fehlt dazu allerdings noch eine ausreichende strategische Grundlage. Hierzu plant der Kreis bereits, eine Digitalisierungsstrategie zu formulieren. Wesentliche Voraussetzung für die digitale Transformation ist dabei auch ein vorgeschaltetes systematisches Prozessmanagement. Auch dieses soll beim Kreis

ausgebaut und systematisiert werden. Für die IT-Ausstattung seiner Schulen ist der Kreis ebenfalls gut aufgestellt. Den Ausstattungsprozess steuert der Märkische Kreis aktiv. Es fehlt noch an einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Märkischen Kreises stellen die rechtlich notwendige IT-Prüfungen sicher. Allerdings werden die Prüfungen über dieses Mindestmaß hinaus durch mangelnde Ressourcen und Kompetenzen stark eingeschränkt. Für Teile der übrigen Fachprüfungen nutzt die örtliche Rechnungsprüfung allerdings bereits IT-gestützte Auswertungsmöglichkeiten.

Einen großen Anteil an den Gesamtaufwendungen der Kreise haben die **Hilfen zur Erziehung** (HzE). Der Märkische Kreis weist 2020 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf, der im Betrachtungszeitraum seit 2017 deutlich ansteigt. Ursächlich für den höheren Fehlbetrag ist vor allem der niedrige Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen verbunden mit höheren Aufwendungen im stationären Bereich. Auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskreise. Auf den Fehlbetrag nehmen zudem die fallbezogenen Aufwendungen Einfluss. Hierzu bildet die gpaNRW grundsätzlich Kennzahlen und stellt diese ebenfalls in den interkommunalen Vergleich. Der Märkische Kreis konnte für das Jahr 2020 allerdings die Fallzahlen der ambulanten Hilfen nach der Erhebungssystematik der gpaNRW nicht nennen. Die für das Jahr 2021 gelieferten Fallzahlen hat die gpaNRW in die Analyse einbezogen.

Um die Hilfen zur Erziehung wirkungsorientiert und auch wirtschaftlich steuern zu können, sollte der Märkische Kreis seine Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Die bereits bestehenden Maßnahmen des Finanz- und Fachcontrollings bilden zwar eine gute Basis. Das Kreisjugendamt sollte jedoch die Kennzahlen mit formulierten Zielwerten erweitern, im Rahmen des Controllings regelmäßig auswerten und auch analysieren. Auch sollte das Kreisjugendamt sein Berichtswesen erweitern, um die Politik und auch die Verwaltungsführung transparenter zu informieren.

Grundsätzlich erleichtern die verschriftlichten Verfahrens-, Prozess- und Qualitätsstandards des Kreisjugendamtes eine einheitliche und effektive Fallsteuerung. Durch Ergänzungen, wie z.B. Fristen zur Bearbeitung oder Erweiterungen um eigene Verselbständigungs- und Rückführungskonzepte könnte der Kreis diese noch weiter verbessern. Der Märkische Kreis hat in seinen Verfahrensstandards auch bereits einige Wirtschaftlichkeitsaspekte, wie z. B. Kostenhierarchien implementiert. Diese könnte das Kreisjugendamt noch um Laufzeitbegrenzungen oder auch Obergrenzen von Fachleistungsstunden ergänzen.

Wie in allen Kreisen in NRW stellt die **Hilfe zur Pflege** auch im Märkischen Kreis eine erhebliche Belastung für den Haushalt dar. Bereits jetzt hat der Märkische Kreis im interkommunalen Vergleich die höchsten Transferaufwendungen je Leistungsbezieher ambulant. Diese übersteigen sogar die stationären Transferaufwendungen je Leistungsbezieher stationär. Ursache hierfür sind u. a. die (landesweit) steigenden Kosten für die Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften. Der Märkische Kreis sollte wie geplant den Aufbau einer neuen Vergütungsstruktur für die ambulanten Wohngemeinschaften vorantreiben. Außerdem sollte der Kreis im Detail analysieren, welche weiteren Gründe dafür verantwortlich sind, dass die Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant im Märkischen Kreis höher sind als bei allen anderen Kreisen.

Eine weitere wesentliche Bezugsgröße in der Prüfung Hilfe zur Pflege ist die Gesamtzahl der Leistungsbezieher. Der Märkische Kreis konnte für das Vergleichsjahr 2020 die Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege nicht beziffern. Die Kennzahlen des Märkischen Kreises sind deshalb überwiegend nicht in den interkommunalen Vergleich aller Kreise eingeflossen. Die Leistungsbezieher Tages- und Kurzzeitpflege machen erfahrungsgemäß aber nur einen kleinen Anteil an den Leistungsbeziehern insgesamt aus. Daher erfolgt die Analyse anhand der näherungsweise ermittelten Kennzahlen. Deshalb sollte der Kreis zukünftig auch die Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege auswerten und in die Steuerung einbeziehen.

Wie bei allen anderen Kreisen sind auch beim Märkischen Kreis die Erträge u. a. in Folge des Angehörigenentlastungsgesetzes stark zurückgegangen. Daher haben die weiteren Refinanzierungsmöglichkeiten des Sozialhilfeträgers an Bedeutung gewonnen. Hierzu zählt z. B. die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Die Verfolgung dieser Ansprüche sollte der Kreis deshalb intensivieren und insbesondere auch vertragliche Ansprüche auf sich überleiten und geltend machen.

Der Märkische Kreis berücksichtigt schon seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“, was sich unter anderem in dem Einsatz von Pflegefachkräften in der Leistungsgewährung sowie der Pflegeberatung des Kreises widerspiegelt. Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für Pflegebedürftige und deren Angehörige eine wichtige Funktion. Der Märkische Kreis arbeitet zusammen mit einem anderen südwestfälischen Kreis an neuen digitalen und ortsunabhängigen Zugängen zur Pflegeberatung. Dieses gemeinsame Projekt (siehe auch Kapitel 0.3. Interkommunale Zusammenarbeit) bewertet die gpaNRW sehr positiv.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen und der Kreise. Der Digitalisierungsgrad spielt insbesondere auch in diesem Aufgabenfeld eine große Rolle. Der Märkische Kreis hat das angestrebte Ziel des digitalen Bauantrages durch den Digitalisierungsprozess der letzten Jahre realisiert. So hat er den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens zu einer vollständig digitalen Antragsbearbeitung ausgebaut.

Der Kreis kann kurze Laufzeiten der Bauanträge, die Vertretungsfähigkeit und das Wissensmanagement in der Bauaufsicht gewährleisten. Das jährliche Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle lässt bisher keine Auffälligkeiten erkennen. Dennoch sollte der Kreis kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht ermitteln und analysieren.

Durch die digitale Antragsbearbeitung wirken sich die interkommunal vergleichsweise vielen internen und externen Beteiligungen im Genehmigungsprozess kaum auf die vom Kreis angegebenen durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten aus. Die vom Märkischen Kreis angegebenen reinen Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge sind kürzer als bei den meisten anderen Kreisen.

Zur weiteren Verbesserung der Steuerungsqualität innerhalb der Bauaufsicht empfiehlt die gpaNRW, die bereits schon definierten, steuerungsrelevanten Ziele und Kennzahlen der Bauaufsicht des Märkischen Kreises fortzuschreiben und zu analysieren.

Der Märkische Kreis hat sein **Vergabewesen** grundsätzlich gut organisiert. Die zugrundeliegenden Vergaberichtlinien sind allerdings veraltet. Diese sollte der Kreis überarbeiten, damit die darin getroffenen Regelungen der aktuellen Gesetzeslage entsprechen. Dabei sollte er auch die

Kompetenzen der zentralen Vergabestelle stärken, indem er die Tätigkeiten der Auftragsvergabe und -umsetzung voneinander trennt.

Die von der gpaNRW betrachteten, einzelnen Baumaßnahmen zeigen, dass sich der Kreis nicht immer an die selbst vorgegebenen Abläufe hält. Die Vergabeverfahren führt er dabei jedoch weitestgehend gesetzeskonform durch. Das neu eingeführte Vergabemanagementsystem wird dabei eine rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren unterstützen. Darüber hinaus könnte der Kreis dieses Instrument für ein Nachtragsmanagement nutzen. Da der Kreis die Schlussrechnungssummen im Rahmen unserer Prüfung nicht umfänglich bereitstellen konnte, kann die gpaNRW die Abweichungen vom Auftragswert des Märkischen Kreises nicht in den interkommunalen Vergleich stellen. Die betrachteten Maßnahmen zeigen jedoch, dass es in der Auftragsausführung zu durchaus relevanten Abweichungen kommt. Eine planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte daher zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Diesem Zweck dient auch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling. In der Praxis setzt der Kreis dessen Inhalte bereits weitestgehend um.

Mit den Festlegungen zum Vergabewesen unterstützt der Kreis auch die Korruptionsprävention. Dazu hat er weiterführende übergreifende Regelungen in einer Dienstanweisung getroffen. Diese datiert allerdings aus dem Jahr 2001. Die bereits vorliegende überarbeitete Version sollte der Kreis daher kurzfristig in Kraft setzen. Daneben sollte der Kreis die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse aktualisieren. Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen eines Kreises beschädigen. Dieses Thema ist auch für den Märkischen Kreis relevant. Er hat dazu allerdings noch keine Vorgaben getroffen.

Der Märkische Kreis hat die Unterhaltung der **Verkehrsflächen** an den Landesbetrieb übertragen. Die Instandsetzungsmaßnahmen sowie die investiven Maßnahmen vergibt der Kreis inzwischen an Dritte.

Im Märkischen Kreis liegen die Daten, die für eine systematische und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung erforderlich sind, bisher nicht vor. Viele Daten wurden im Rahmen dieser Prüfung erstmalig erhoben. Zukünftig sollte der Kreis daher diese Daten jährlich erfassen und für das Erhaltungsmanagement nutzen. Zudem sollte der Märkische Kreis möglichst zeitnah eine Straßendatenbank implementieren, die eine wesentliche Voraussetzung für die Steuerung bildet. Der Kreis hat einen guten Überblick über den Zustand seiner Kreisstraßen und deren Entwicklung, weil er alle vier Jahre eine Zustandserfassung und -bewertung beauftragt. Hieraus hat der Märkische Kreis das strategische Ziel definiert, den Zustand seiner Verkehrsflächen auf dem Niveau des Jahres 2015 zu halten. Über die neue Zustandserfassung im Jahr 2023 sollte der Kreis auch den bislang nicht erfolgten Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und tatsächlichem Zustand im Sinne einer körperlichen Inventur sicherstellen.

Durch beträchtliche Investitionen ist es dem Märkischen Kreis gelungen, den Bilanzwert der Verkehrsflächen von 2006 bis 2020 zu erhöhen. Korrespondierend zeigt der Anlagenabnutzungsgrad ein geringes Alter des Verkehrsflächenvermögens. Auch zeigt sich der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen nach den Zustandserfassungen auf einem guten Niveau. Dass der Kreis in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,97 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt hat, trägt zu dem insgesamt guten Zustand bei. Die Reinvestitionsquote lag in diesem Zeitraum allerdings bei lediglich 48 Prozent. Um den Zustand auf dem Niveau des Jahres 2015 dauerhaft halten zu können, zeichnet sich für die kommenden Jahre ein

erhöhter Reinvestitionsbedarf ab. Dieser ist in der mittelfristigen Finanzplanung des Kreises bereits berücksichtigt.

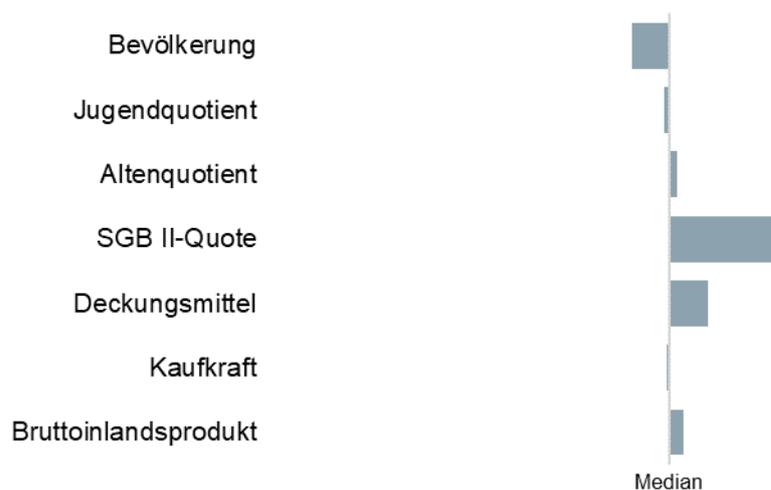
Die Unterhaltung des **Straßenbegleitgrüns** hat der Märkische Kreis ebenfalls an den Landesbetrieb übertragen. Flächenangaben und Aufwendungen für diese Aufgabe hat der Kreis erstmalig für diese Prüfung ermittelt. Diese Informationen sollte der Märkische Kreis zukünftig ebenfalls laufend erheben und diese zu Steuerungszwecken nutzen. Die flächenbezogenen Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im interkommunalen Vergleich unterhalb des Median.

0.2 Ausgangslage des Märkischen Kreises

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen des Märkischen Kreises. Diese prägen die Ausgangslage des Kreises. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfungssegment, hier der Kreise. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand des abgebildeten Kreises.

Strukturmerkmale Märkischer Kreis 2021



Der Märkische Kreis hat laut IT.NRW 408.662 Einwohnerinnen und Einwohner. Damit hat er eine höhere Einwohnerzahl als die Hälfte der Vergleichskreise (Median: 310.270 Einwohnerinnen und Einwohner). Analog zur letzten Prüfung sagen die **Bevölkerungsprognosen** für den Märkischen Kreis einen weiteren Einwohnerrückgang voraus.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Zum Märkischen Kreis gehören 15 kreisangehörige Kommunen, wovon die Stadt Iserlohn mit fast 94.000 Einwohnern und die Kreisstadt Lüdenscheid mit fast 73.000 Einwohnern zu den großen kreisangehörigen Kommunen zählen. Fünf Kommunen (Altena, Hemer, Menden, Plettenberg und Werdohl) zählen zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen und acht Kommunen (Balve, Halver, Herscheid, Kierspe, Meinerzhagen, Nachrodt-Wiblingwerde, Neuenrade, Schalksmühle) zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen.

Für acht der 15 kreisangehörigen Kommunen übernimmt der Märkische Kreis die Aufgaben des Jugendamtes. Sieben der 15 kreisangehörigen Kommunen haben eine eigene untere Bauaufsichtsbehörde.

Die Kreisfläche beträgt 1.061 qkm. Damit liegt der Märkische Kreis leicht oberhalb des Median von 1.042 qkm.

Mit einer Bevölkerungsdichte von 383 Einwohnern je qkm ist der Märkische Kreis überdurchschnittlich hoch besiedelt.

In der Baulast des Kreises befindet sich ein Kreisstraßennetz von 171 km Länge. Damit gehört der Kreis zu dem Viertel der Kreise mit dem geringsten zu betreuenden Straßennetz. Mit rund 3,20 qm je Einwohner stellt der Märkische Kreis seinen Einwohnerinnen und Einwohnern weniger Verkehrsfläche zur Verfügung als Dreiviertel der Vergleichskreise. Weitere Ausführungen finden sich im Teilbericht Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün.

Die Wirtschaftskraft des Kreises wird im **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) je Erwerbstätigem deutlich, das sich aus dem Wert der im Kreisgebiet produzierten Waren und Dienstleistungen ergibt. Der Märkische Kreis hat eine überdurchschnittlich hohe Wirtschaftskraft. Das BIP liegt mit 69.114 Euro je Einwohner höher als der Median im interkommunalen Vergleich, der 3. Viertelwert liegt bei 69.222 Euro je Einwohner.

Die **Kaufkraft** zeigt das Einkommensniveau der Bürgerinnen und Bürger im Märkischen Kreis. Mit 24.060 Euro je Einwohner bewegt sich die Kaufkraft des Märkischen Kreises leicht unterhalb des Median von 24.149 Euro je Einwohner.

Auf die vorgenannten Strukturmerkmale wirkt sich die seit Dezember 2021 bestehende Sperrung der Rahmedetalbrücke aus. Die Sperrung ist eine hohe Belastung für die Region. Die Bevölkerung, die Industrie, das Handwerk, der Handel und die Behörden leiden unter der Sperrung und dem damit verbundenen hohen Verkehrsaufkommen durch Umleitungsstrecken. Betriebe sehen ihre Existenz bedroht. Anwohner, die entlang der Umleitungsstrecken wohnen, sind von der Vollsperrung besonders stark betroffen. Heute kann noch nicht eingeschätzt werden, wie sich die Sperrung auf die Wirtschaftskraft, die Bevölkerungsentwicklung oder auf die Kaufkraft im Märkischen Kreis langfristig auswirken wird.

Weitere Herausforderungen ergeben sich aus der sich wandelnden Altersstruktur. Der **Altenquotient** 2021 des Märkischen Kreises, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), ist mit 38,36 Prozent leicht überdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich der Kreise. Der **Jugendquotient**, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt im Märkischen Kreis im Jahr 2021 32,20 Prozent und liegt hiermit minimal unter dem Median (32,56 Prozent) der Kreise. Diese Faktoren wirken sich u. a. auf die Aufgabenfelder Hilfen zur Pflege und Hilfen zur Erziehung aus.

Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, spiegelt sich in der **SGB II-Quote** wider. Diese ist im Märkischen Kreis mit 9,54 Prozent sehr hoch (3. Viertelwert 8,91 Prozent).

Die **allgemeinen Deckungsmittel** des Märkischen Kreises, zu denen die Erträge aus dem Finanzausgleich und den Steuern der kreisangehörigen Kommunen sowie die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen der Kreise zählen, sind höher als bei der Hälfte der Kreise. Diese sind ein Indikator für die Ertragskraft des Kreises und der kreisangehörigen Kommunen insgesamt. Die allgemeinen Decksmittel des Märkischen Kreises betragen 1.589 Euro je Einwohner, der Median beträgt 1.448 Euro je Einwohner.

Weitere fachspezifische Strukturdaten sind in den Teilberichten aufgeführt und werden dort hinsichtlich ihrer Auswirkung auf die jeweiligen Handlungsfelder analysiert.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die letzte vergleichende überörtliche Prüfung der Kreise/der StädteRegion in NRW fand 2016 statt. Sie beinhaltete das Prüfgebiet Finanzen, einen Vergleich des Einsatzes der Finanzressourcen sowie eine aufgabenbezogene Personalanalyse.

Der in der jetzigen Prüfung gewählte Ansatz und die dargestellten Ergebnisse unterscheiden sich wesentlich von den vorherigen, so dass auf eine Reflexion des Umgangs mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen der letzten Prüfung verzichtet wird, zumal in § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW zwischenzeitlich auch veränderte Verfahrensweisen gesetzlich normiert sind.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der Kreise. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte^[1] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsich-

^[1] [Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven \(mhkbq.nrw\)](#), S. 34f, Erscheinungsjahr 2022

tigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten^[2] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wir werden nach Abschluss der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der Kreise landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

0.3.1 IKZ - Ergebnisse

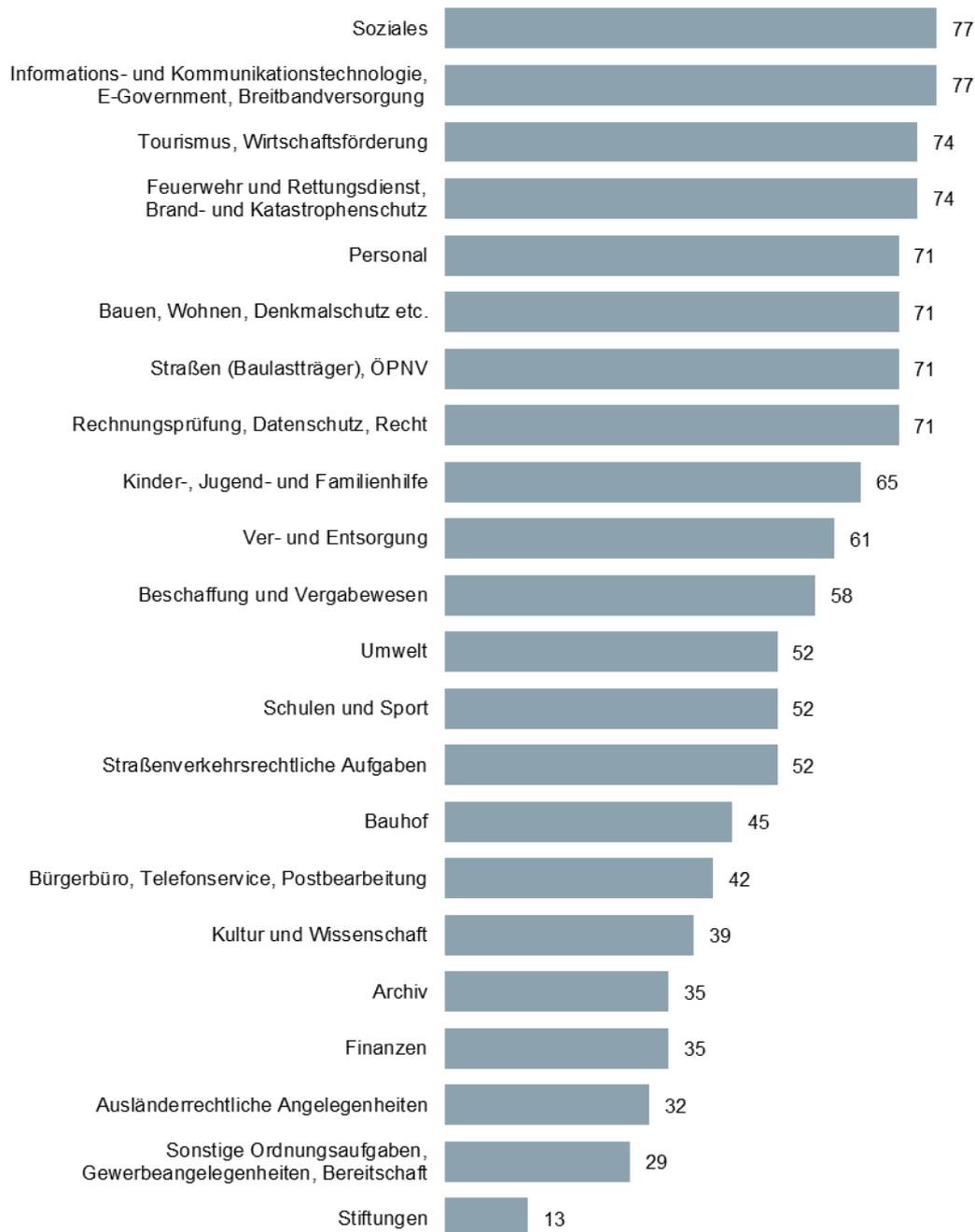
Nachfolgend stellen wir die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. Hierbei sind die Rückmeldungen der 31 Kreise einschließlich der StädteRegion Aachen eingeflossen. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kreise als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt wurden.

^[2] Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu [§ 108 Abs.6 GWB](#) (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent



Die Häufigkeit bei den dominierenden Themen für IKZ stellt sich in den Kreisen insgesamt homogen dar. So liegen die prozentualen Anteile der ersten acht genannten Aufgabenbereiche zwischen 71 und 77 Prozent. Damit sticht keiner dieser Aufgabenbereiche deutlich heraus. Mit einem Anteil von 77 Prozent ist bei den Kreisen das IKZ-Aufgabenfeld „Soziales“ ebenso häufig anzutreffen wie die Querschnittsaufgaben zu den Themenfeldern „Informations- und Kommunikationstechnik inkl. E-Government und Breitbandversorgung“. Mit geringem Abstand folgen die Aufgabenfelder „Tourismus/Wirtschaftsförderung“ sowie „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“. Auch die nachfolgend genannten Aufgabenfelder wie

z.B. „Personal“, „Straßen und ÖPNV“ sowie „Rechnungsprüfung“ geben deutliche Hinweise darauf, wo in den Kreisen die thematischen Schwerpunkte bei der interkommunalen Zusammenarbeit liegen. Dabei ergibt sich die Priorität der Themen häufig schon aus den den Kreisen originär zugewiesenen Aufgaben. Auch die den Kreisen obliegende Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion gegenüber ihren kreisangehörigen Kommunen kann grundsätzlich ein Treiber für interkommunale Zusammenarbeit sein.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Die nachfolgende Auswertung zeigt die Aufgabenfelder, in denen für die Zukunft IKZ-Projekte geplant werden.

Geplante Aufgabenfelder IKZ 2022 in Prozent

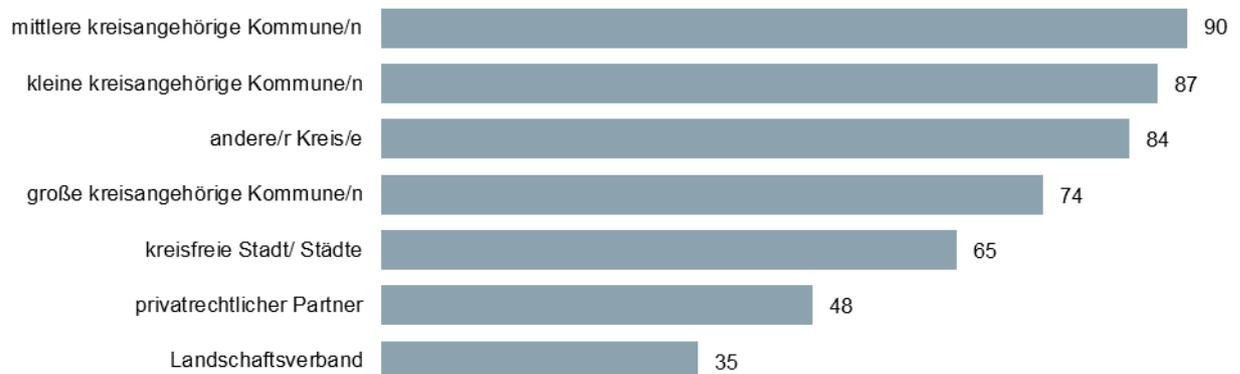


Der Blick auf die zukünftig geplanten IKZ-Projekte in den Kreisen zeigt ähnliche Schwerpunkte wie die Auswertung der bereits umgesetzten Projekte. Hier sehen die Kreise in den Aufgabenfeldern „Feuerwehr/Rettungsdienst/Brand- und Katastrophenschutz“ sowie „Straßen und ÖPNV“ offensichtlich den größten Kooperationsbedarf. Mit Abstand und in weiteren Abstufungen folgen die übrigen Themenfelder. Bemerkenswert ist, dass für einzelne Aufgabenbereiche, die sich grundsätzlich auch gut für eine interkommunale Zusammenarbeit eignen (z.B. Bürger-/Telefon-service, Finanzen, Bauhof etc.), derzeit keine IKZ-Projekte in den Kreisen geplant sind.

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab.

Kooperationspartner IKZ 2022 in Prozent



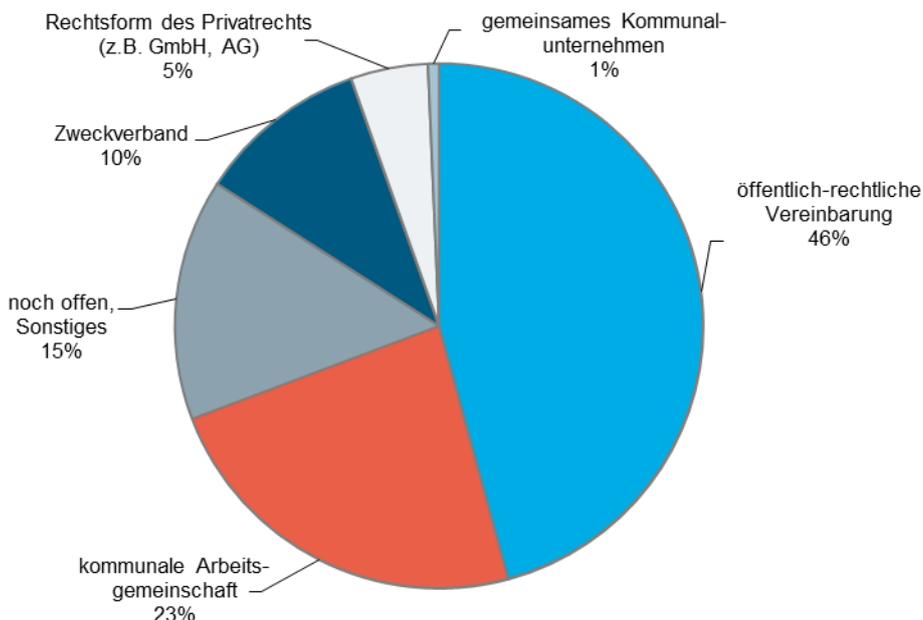
Mittlere und kleine kreisangehörige Kommunen gehen am häufigsten interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis ein. Auch die Kreise untereinander kooperieren in einer ähnlich hohen Intensität miteinander. Dagegen haben die großen Kommunen und auch potenzielle privatrechtliche Partner offensichtlich einen geringeren Bedarf, mit den Kreisen gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kreise arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basiert auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen².

² Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Rechtsformen IKZ 2022 in Prozent

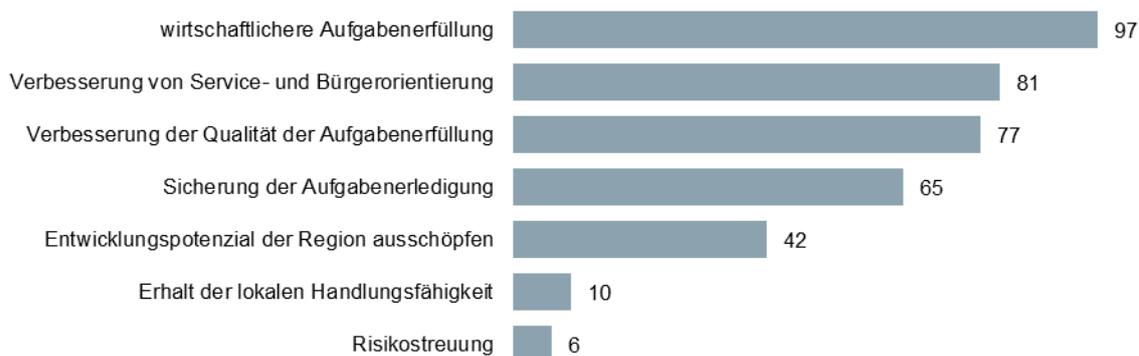


Nahezu die Hälfte aller Kreise sieht die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als geeignete Rechtsform für ihre Kooperationsprojekte an. Diese hat sich ganz offensichtlich in der Praxis etabliert und bewährt. Diese sowie die an zweiter Stelle genannte kommunale Arbeitsgemeinschaft bieten eine größere und flexiblere Gestaltungsmöglichkeit. So muss kein neuer Aufgabenträger wie zum Beispiel im Falle einer Zweckverbandslösung geschaffen werden. Weitere Vorteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft gegenüber anderen Rechtskonstruktionen sind die nicht erforderlichen Gremienstrukturen und die schnelleren Entscheidungswege.

0.3.1.5 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

Abgebildet sind nachfolgend die unterschiedlichen, genannten Zielsetzungen zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

Ziele IKZ 2022 in Prozent



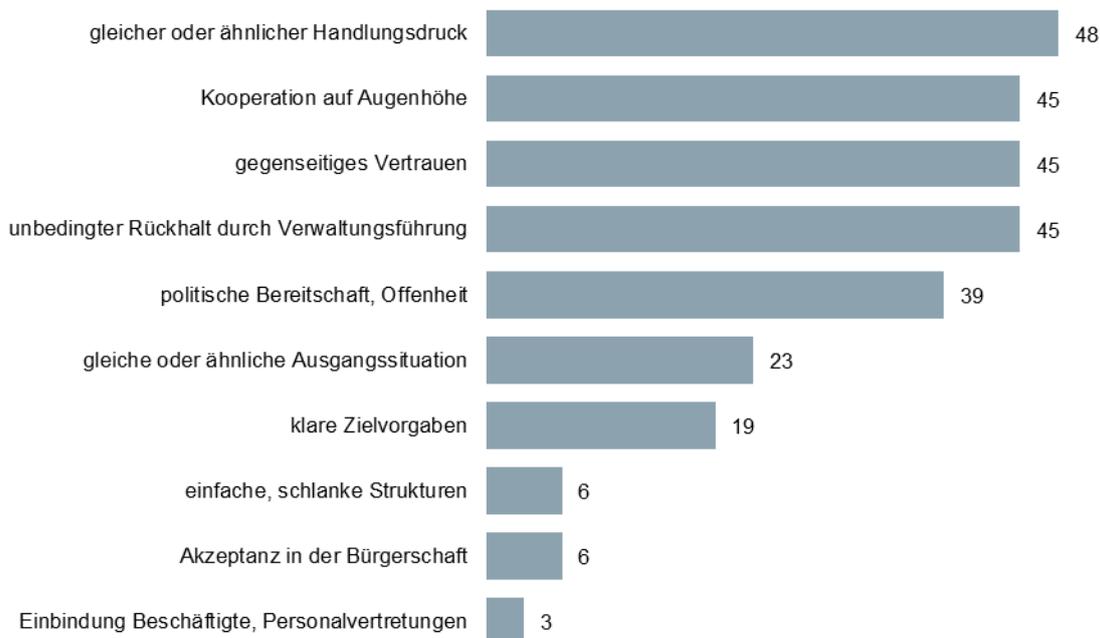
Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung steht angesichts der auch in den Kreisen zumeist engen finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume mit Abstand an oberster Stelle. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit bzw. des wirtschaftlichen Handelns ergibt sich insbesondere aus kommunalverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben. Auch ist oftmals eine messbare Einsparung bei der Aufgabenerledigung durch Kooperationen ausdrücklich nachzuweisen, um z.B. eine Projektförderung des Landes zu erhalten. Insofern ist die höchste Priorität des Kriteriums Wirtschaftlichkeit wenig überraschend. Ob dies auch in Zukunft so bleibt, muss sich u. a. mit Blick auf den demografischen Wandel und dem damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen Kreise und Kommunen intensiv und teils auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann möglicherweise in einzelnen Kreisen und Kommunen die noch einzig realisierbare Form zur Sicherung der Aufgabenerledigung darstellen.

0.3.1.6 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt in der Regel von mehreren Faktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kreise für sich jeweils priorisieren.

Erfolgsfaktoren IKZ 2022 in Prozent



Gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe sind zusammen mit dem gegenseitigen Vertrauen und dem unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für IKZ. Politische Bereitschaft und Offenheit sind zudem

wichtige Einflussfaktoren für das Gelingen von IKZ-Projekten in den Kreisen. Einfache, schlanke Strukturen, die Akzeptanz der Bürgerschaft und auch die Einbindung der Mitarbeiter-schaft sowie der Personalvertretungen haben hingegen offensichtlich nur eine untergeordnete Bedeutung für den Erfolg von IKZ.

0.3.1.7 Hindernisse

Bei der Online-Umfrage haben acht Kreise Angaben zu Hindernissen und Problemen gemacht, die offensichtlich dazu geführt haben, dass IKZ-Projekte zwar geprüft, letztlich aber nicht umge-setzt wurden. Danach sind in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten folgende Faktoren verantwortlich:

Hindernisse IKZ 2022 in Prozent



Das Nichtzustandekommen interkommunaler Zusammenarbeit in den Kreisen hat ganz offen-sichtlich sehr individuelle Ursachen (z.B. divergierende Interessen, Partner hat sich dagegen entschieden, Problematik im Haushaltsrecht). Erst mit großem Abstand folgen organisatorische Probleme (z.B. räumliche Unterbringung, unterschiedliche Strukturen wie verschiedene Fach-verfahren), die die Umsetzung von IKZ-Projekten in den Kreisen am Ende verhindert haben. Dagegen führen z.B. etwaige rechtliche Hindernisse, fehlende politische Mehrheiten oder auch unterschiedliche Strukturen deutlich seltener zum Scheitern von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für den Märkischen Kreis

Der Märkische Kreis arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenfeldern mit seinen kreisangehörigen Kommunen und den benachbarten Kreisen Südwestfalens zusammen (vgl. hierzu Ziffer 0.3.1.3).

Insgesamt bestehen rund 23 interkommunale Kooperationen, davon die Mehrheit auf Grundlage der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der Bildung eines Zweckverbandes. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist nach Erhebung der gpaNRW im Segment der Kreise bei fast der Hälfte der interkommunalen Kooperationen anzutreffen und damit die am häufigsten gewählte Form der Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.4).

Der Schwerpunkt der Kooperationen des Märkischen Kreises liegt in den Aufgabenfeldern Soziales (u. a. Hilfe zur Pflege), Jugendhilfe, IT/Telekommunikation, Personal, Feuerwehr/Rettungsdienst sowie Beschaffung und Vergabe. Diese Aufgabenfelder der interkommunalen Zusammenarbeit treffen auch auf die Mehrzahl der Vergleichskreise zu (siehe Ziffer 0.3.1.1).

Für das Studieninstitut übernimmt der Märkische Kreis beispielweise die Personalsachbearbeitung. Zum Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege arbeitet der Märkische für die Pflegeplanung mit einem weiteren südwestlichen Kreis zusammen (siehe hierzu auch den Teilbericht Hilfe zur Pflege). Die Beschaffungsstelle des Märkischen Kreises ist für die Städte Altena, Meinerzhagen, Neuenrade, Plettenberg, Werdohl sowie die Gemeinden Herscheid und Nachrodt-Wiblingwerde tätig. Ein Pooling der Integrationshelfer ist nahezu kreisweit bereits an Schulen umgesetzt, vornehmlich an Grundschulen.

Besonders bewährt haben sich die Zusammenarbeit in den Aufgabenfeldern der Jugendhilfe, der Pflegeberatung, Beschaffung und Vergabe oder auch die Aufgabenbereiche, wo eine Spezialisierung gebündelt an einer Stelle gerade für kleinere Kommunen von Vorteil ist.

Andere Kreise, rund 50 Prozent, führen beispielsweise den Aufgabenbereich Straßenverkehrsrechtliche Aufgaben zusammen mit anderen Kreisen/Kommunen durch. Auch bietet sich an, Aufgaben im Zusammenhang mit Beantragung von Führerscheinen, etc. zusammen über eine interkommunale Zusammenarbeit, z. B. in Bürgerbüros der kreisangehörigen Kommunen abzuwickeln.

Wie bei fast allen Vergleichskreisen besitzt die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung auch für den Märkischen Kreis die höchste Priorität bei einer interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Ziffer 0.3.1.6). Weitere wesentliche Ziele sind die Verbesserung der Service- und Bürgerorientierung, die Sicherung der Aufgabenerfüllung und den Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit.

Wesentliche Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit sind der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung, das gegenseitige Vertrauen, die politische Bereitschaft und Offenheit oder die Kooperation auf Augenhöhe. Diese Einschätzung deckt sich mit den Befragungsergebnissen der Kreise insgesamt (vgl. Ziffer 0.3.1.7).

Der Märkische Kreis steht weiterer interkommunaler Zusammenarbeit aufgeschlossen gegenüber. Es werden ständig Möglichkeiten der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung geprüft. Weitere Themenfelder könnten die Aufgabenbereiche TCMS oder Fördermittelmanagement sein. Zum Themenfeld Telenotarzt ist eine kreisübergreifende Zusammenarbeit geplant, u. a. mit den südwestfälischen Kreisen.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 53 Absatz 2 der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung mit § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) bzw. auf § 3 Abs. 1 Satz 2 Städteregion Aachen Gesetz in Verbindung mit den vorher genannten Vorschriften. Wir verwenden in diesem Bericht grundsätzlich den Begriff „Kreise“ und beziehen uns auf die Städteregion Aachen immer dann, wenn sie konkret gemeint ist.

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Im Vorfeld der Prüfung erfolgte ein intensiver Austausch mit verschiedenen Gremien des Landkreistages NRW über Inhalte und Verfahren bei dieser Prüfung.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen in Kreistag und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Kreises zu leisten.

0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen des Kreises, zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, sowie eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

Die in dem Bericht genannten **Rechtsgrundlagen** haben wir in den Fassungen angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kreise gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation im geprüften Kreis.

Empfehlungen: Letztlich weisen wir dann die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

Feststellungen, die eine Stellungnahme des Kreises während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß), werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

Der Kreis nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 53 Abs. 1 KrO NRW in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahme nach § 53 Abs. 1 KrO in Verbindung mit § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kreisen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und

³ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020), Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021) und Nr. 07/2021 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2021/2022)

die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Der Kreis soll seinen Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller Kreise, soweit vorliegend, einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Nicht immer kann ein Kreis alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kreise vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert des Kreises mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl des Kreises nicht mit den Kennzahlen der anderen Kreise vergleichbar sein, erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung des Kreises hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kreisen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kreise einwirkende Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild eines Kreises. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage des Kreises“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kreise transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kreisen festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der Kreise erhoben haben.

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kreisen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungspotenziale können die Kreise diese für ihre interne Steuerung nutzen.

Unter www.gpanrw.de beschreiben wir unter „Prüfung - Kennzahlensets und Benchmarks“, wie sich die einzelnen Kennzahlen berechnen. Zudem haben wir dort Berechnungsdateien mit Anleitungen abgelegt, die die Kreise auch nach unserer Prüfung nutzen können. Somit können Kreise anhand des gpa-Kennzahlensets frühzeitig Entwicklungen in steuerungsrelevanten Verwaltungsbereichen erkennen und diesen bei Bedarf entgegensteuern oder aber positive Entwicklungen weiter vorantreiben.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung im Märkischen Kreis haben wir September 2021 bis Januar 2023 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit dem Märkischen Kreis hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir im Märkischen Kreis das Vergleichsjahr 2020, um einen interkommunalen Vergleich über alle Kreise zu ermöglichen. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2022 und 2023.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten des Märkischen Kreises berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung

Ute Ledebur

Finanzen	Julia Richter
Tax Compliance Management System	Isabel Petermann
Informationstechnik	Linda Lauber
Hilfe zur Erziehung	Corinna Bauerfeld
Hilfe zur Pflege	Okka Dini Lüke
Bauaufsicht	Anika Wolff (Michael Essler)
Vergabewesen	Holger Pohl
Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün	Stephanie Ackermann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch hat die gpaNRW am 30. Januar 2023 bzw. am 23. März 2023 der Fachbereichsleiterkonferenz des Märkischen Kreises die Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Nach Abschluss des internen Stellungnahmeverfahrens hat die gpaNRW die Ergebnisse in der Sitzung des Kreisausschusses am 17. August 2023 vorgestellt.

Herne, den 07. September 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Wiethoff

Ledebur

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023– Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Umlagebedarf des Märkischen Kreises wächst konstant. In den kommenden Jahren führen unter anderem die Sozialleistungen und die stark steigende Landschaftsumlage, aber auch die Auswirkungen der A45-Sperrung und der Hochwassergefährdung zu weiteren Belastungen. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.		
F2	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Märkischen Kreises deutlich. Der Kreis nimmt die investiven Haushaltsansätze in der Regel nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	E2	Der Märkische Kreis sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte er die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.
F3	Der Märkische Kreis nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	E3.1	Der Märkische Kreis sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E3.2	Der Märkische Kreis sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.
F4	Der Märkische Kreis hat bislang kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	E4.1	Der Märkische Kreis sollte die bereits geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten und wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegen.
		E4.2	Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

Feststellung		Empfehlung	
Tax Compliance Management System			
F1	Der vom Märkischen Kreis aufgestellte Zeitplan sieht die Einrichtung eines TCMS noch in 2022 vor. Die Projektplanung ist trotz Verzögerungen nicht aktualisiert worden.	E1.1	Der Märkische Kreis sollte seine Zeit- und Projektplanung aktualisieren. In den Zeit- und Projektplan sollten klare Zuständigkeiten aufgenommen werden. Dafür sollten die für die Projektabschnitte zuständigen und verantwortlichen Personen im Plan benannt werden.
		E1.2	Der Zeit- und Projektplan sollte neben den am Projekt Beteiligten dem gesamten Verwaltungsvorstand bekannt gemacht werden.
F2	Die Entwurfsfassung des TCM-Handbuchs beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt. Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstanweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen formulieren wir folgende Anforderungen:	E2	Das TCM-Handbuch sollte erlassen und schließlich die Einbindung der Regelungen in die Praxis konsequent verfolgt werden. Dazu sollten die Regelungen teilweise konkretisiert werden, beispielsweise durch personengenaue Benennung der Verantwortlichkeiten und der Vertretungen.
F3	Der Märkische Kreis hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig begonnen. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen.	E3.1	Eine vollumfängliche Dokumentation zur Bestandsanalyse erfordert es, dass neben dem Ergebnis der rechtlichen Beurteilung der Einnahmepositionen bzw. Leistungsbeziehungen zusätzlich eine Begründung der Entscheidung festgehalten wird. Die Begründung sollte mindestens in Kurzform erfolgen. Nur so kann eine ausreichende Auseinandersetzung mit der steuerrechtlichen Einordnung, insbesondere in Zweifelsfällen, nachgewiesen werden.
		E3.2	Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Märkische Kreis die Einführung eines Vertragsmanagements vorantreiben.
		E3.3	Der Kreis sollte prüfen, ob spezifische Risikobereiche der Kreisverwaltung des Märkischen Kreises vorhanden sind. Die Risikoanalyse sollte um diese Risiken ergänzt werden.
F4	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Märkischen Kreises sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	E4	Der Märkische Kreis sollte die Einrichtung des geplanten Berichtswesens vorziehen. Der Verwaltungsvorstand sollte bereits während der Einführung des TCMS umfassend informiert werden. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Sie sind jedoch nicht verbindlich festgeschrieben.	E5.1	Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in das TCM-Handbuch aufgenommen werden. Es sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich geregelt werden, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.
		E5.2	Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.
		E5.3	Zur Dokumentation und Planung der Termin- und Fristeneinhaltung sollte der Kreis einen Fristenkontrollplan einsetzen. Dies stellt zusätzlich die Aufgabenerledigung im Vertretungsfall sicher.
F6	Der Märkische Kreis plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	E6	Der Märkische Kreis sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.
Informationstechnik			
F1	Der Märkische Kreis hat bereits gute Steuerungsmechanismen für einen wirtschaftlichen IT-Betrieb etabliert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei den strategischen Grundlagen. Die Wirkung der IT-Steuerung wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass der Märkische Kreis die Kosten seines IT-Dienstleisters nur begrenzt beeinflussen kann.	E1	Der Märkische Kreis sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des Zweckverbandes auf eine verursachungsgerechtere Abrechnung der Leistungen der SIT hinwirken. Der Kreis sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Strategie formalisieren.
F2	Die IT-Kosten des Märkischen Kreises sind höher als bei der Mehrzahl der geprüften Kreise. Ursächlich hierfür sind die Kosten für die Bereitstellung von IT-Grunddiensten.	E2	Der Märkische Kreis sollte perspektivisch die Anzahl an Doppelausstattungen aufgrund von Homeoffice reduzieren.
F3	Die fehlenden strategischen Grundlagen gefährden die systematische digitale Transformation des Märkischen Kreises.	E3	Der Märkische Kreis sollte, wie geplant, seine Rahmenbedingungen für die digitale Transformation in einer verwaltungsweiten Digitalisierungsstrategie formalisieren und ein Projektmanagement etablieren.
F4	Der Märkische Kreis kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG bietet die Projektplanung des Märkischen Kreises Konkretisierungsmöglichkeiten.	E4	Der Märkische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er, wie geplant, zeitnah ein Projektmanagement für seine Digitalisierungsprojekte aufsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Märkische Kreis führt derzeit einen elektronischen Rechnungsworkflow ein. Sobald alle Fachdienste angebunden sind, verfügt die Kreisverwaltung über eine gute technische Unterstützung in der Rechnungsbearbeitung.	E5	Der Märkische Kreis sollte, wie geplant, seinen Prozess perspektivisch durch eine Schnittstelle zu einem digitalen Bestellwesen optimieren. In einem ersten Schritt könnte er Mittelbindungen nutzen, um den manuellen Aufwand in der Rechnungsbearbeitung zu reduzieren.
F6	Gegenwärtig fehlt es dem Märkischen Kreis bei seinem Prozessmanagement noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	E6	Der Märkische Kreis sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und den geplanten Umstieg auf die Modellierungssprache BPMN2.0 zeitnah vollziehen. Er sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte der Kreis seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte er seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen.
F7	Der Erfüllungsgrad der IT-Sicherheit ist im Märkischen Kreis hoch, so dass kein akuter Handlungsbedarf besteht. Optimierungsmöglichkeiten bestehen lediglich in einzelnen organisatorischen Regelungen.	E7	Der Märkische Kreis sollte die organisatorischen Maßnahmen im Bereich IT-Sicherheitsmanagement und IT-Sicherheitsorganisation aufarbeiten, um seinen hohen Sicherheitsstandard weiter zu optimieren.
F8	Die örtliche IT-Prüfung des Märkischen Kreises kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen im Märkischen Kreis optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren effizienter gestaltet werden.	E8.1	Die örtliche Rechnungsprüfung des Märkischen Kreises sollte sich zeitnah einen Überblick über die Prüfhandlungen der SIT verschaffen und sich regelmäßig Nachweise vorlegen lassen.
		E8.2	Der Märkische Kreis sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.
		E8.3	Der Märkische Kreis sollte perspektivisch prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar und die Auswertung in der örtlichen Rechnungsprüfung über adäquate Fachverfahren möglich machen.
F9	Der Märkische Kreis steuert die Ausstattung seiner Schulen mit IT noch nicht auf Grundlage einer schulübergreifenden Strategie. Risiken für den Steuerungsprozess bestehen außerdem aufgrund fehlender Formalisierung und konzeptioneller Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.	E9.1	Der Märkische Kreis sollte einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft erstellen.
		E9.2	Gemeinsam mit der SIT und den Schulen sollte der Schulträger Standards für die IT-Sicherheit setzen und den Beschaffungsprozess verbindlich festschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.3	Der Märkische Kreis sollte systematische Gesprächsrunden mit allen Schulen und dem Dienstleister etablieren, in denen auch unterjährig das Thema IT besprochen wird.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Der Märkische Kreis hält eine Vielzahl von Präventionsangeboten vor. Diese sind bisher aber noch nicht im Rahmen eines Gesamtkonzeptes und einer Präventionskette verschriftlich. Hier bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten.	E1	Das Kreisjugendamt sollte, wie geplant, zielgerichtete Präventionsketten im Rahmen eines Gesamtkonzeptes verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Präventionsangeboten verknüpfen.
F2	Gemeinsam mit Vertretern aus der Verwaltung und des Jugendhilfeausschusses arbeitet das Kreisjugendamt seit 2022 an einer Gesamtstrategie.	E2	Der Märkische Kreis sollte wie geplant den Prozess zur Entwicklung einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zu Ende führen. Darauf aufbauend sollte das Kreisjugendamt weitere konkrete, messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen erarbeiten. Die Zielerreichung sollte der Kreis regelmäßig überprüfen, um ggf. Maßnahmen anzupassen.
F3	Das Finanzcontrolling im Kreisjugendamt ist produktorientiert. Die Steuerung erfolgt mittels Überwachung von Fallzahlen und einer Budgetkontrolle. Steuerungsrelevante Kennzahlen und weitere Berichte können ein Controlling deutlich transparenter gestalten. Das verbessert auch die Steuerung unter Wirtschaftlichkeitsaspekten.	E3	Der Märkische Kreis sollte die Aufwendungen und Fallzahlen miteinander verknüpfen und das Finanzcontrolling - wie geplant - um steuerungsrelevante Kennzahlen und messbare Ziele erweitern. Diese sollte das Kreisjugendamt regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen, auch für Verwaltungsführung und Politik aufbereiten, um diese umfassender und transparenter zu informieren.
F4	Das Fachcontrolling im Märkischen Kreis weist eine gute Basis auf. Im Bereich der Entwicklung von messbaren Kennzahlen und einem erweiterten Berichtswesen kann das Kreisjugendamt das Fachcontrolling noch weiter verbessern.	E4	Das Kreisjugendamt sollte sein Fachcontrolling durch weitere Kennzahlen und Auswertungen ausbauen, für jede Zuständigkeitskommune regelmäßig aufbereiten und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Damit hätte der Kreis eine gute und transparente Grundlage für die fachliche Steuerung der Hilfen.
F5	Der Märkische Kreis hat für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards in einer Dienstanweisung geregelt. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Erweiterung der Abläufe um Fristen.	E5	Der Kreis sollte die Verfahrensstandards um verbindliche Fristen für alle Fachkräfte ergänzen.
F6	Die Fallsteuerung erfolgt im Märkischen Kreis nach einem verbindlichen und strukturierten Prozess. Das Kreisjugendamt könnte das Verfahren durch die Ergänzung von Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden wirtschaftlicher gestalten.	E6	Das Kreisjugendamt sollte die Fallsteuerung um Obergrenzen von Fachleistungsstunden und Begrenzungen von Laufzeiten ergänzen und bei individuell möglichen Überschreitungen die nächste Hierarchieebene entscheiden lassen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Das Kreisjugendamt hat noch keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial.	E7	Der Märkische Kreis sollte die in der Praxis bereits umgesetzten Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen und mit Fristen und ggf. Bearbeitungszeiten versehen.
F8	Das Kreisjugendamt hat prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen etabliert. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich der Standardisierung der stichprobenhaften Aktenprüfungen.	E8	Um die Prozesskontrollen weiter zu verbessern, sollte das Kreisjugendamt die stichprobenhaften Kontrollen im RSD standardisieren. Das Jugendamt kann beispielsweise festlegen, wie viele Akten die Führungskräfte jährlich prüfen sollen.
F9	Die Personalplanung im Jugendamt des Märkischen Kreises erfolgt aktuell über verschiedene Richtwerte. Ein eigenes Personalbemessungsverfahren nutzt der Kreisjugendamt bisher nicht. Hier und im Bereich des Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzeptes sieht die gpaNRW noch Handlungsbedarf.	E9.1	Der Märkische Kreis sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung zukünftig ein Verfahren zur Personalbemessung entwickeln und nutzen. Das verhilft zu einem sachgerechten und transparenten Personaleinsatz.
		E9.2	Für eine strukturierte und einheitliche Einarbeitung und Fortbildung sollte der Kreis die in der Praxis bestehenden Prozessschritte verschriftlichen.
F10	Der Märkische Kreis weist 2020 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren für die Hilfen zur Erziehung auf. Die überdurchschnittliche stationäre Falldichte verbunden mit höheren stationären Fallaufwendungen wirken sich belastend aus.		
F11	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle steigt im Märkischen Kreis im Betrachtungszeitraum deutlich an. Dennoch verbleibt dieser im Jahr 2020 unterdurchschnittlich und belastet somit die Aufwendungen gesamt als auch den Fehlbetrag.	E11.1	Aufgrund der überdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner und dem erhöhten Fehlbetrag, sollte der Märkische Kreis den Anteil Vollzeitpflege, bei mindestens gleichzeitiger Reduzierung der Falldichte im Bereich der Heimerziehung, erhöhen.
		E11.2	Das Kreisjugendamt sollte für eine bessere Steuerung der Hilfen und eine transparentere Darstellung der Aufwendungen seine Controlling-Tätigkeiten erweitern. Dabei sollte das Kreisjugendamt die Fallzahlen und auch die Steigerungen in den einzelnen Hilfearten analysieren und Gegenmaßnahmen entwickeln.
F12	Mit offenen Akquiseveranstaltungen eines Trägers und dem Erstellen eines Werbevideos wirbt der Märkische Kreis offensiv um neue potentielle Pflegeeltern.	E12	Der Märkische Kreis sollte weiterhin die Akquise von potenziellen Pflegefamilien betreiben. Auch um den Anteil der Vollzeitpflegefälle erhöhen zu können.
F13	Die Aufwendungen für die Heimunterbringung stellen im Märkischen Kreis 2020 die größte Aufwandsposition dar. Die erhöhte Falldichte wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Das Kreisjugendamt könnte die Verfahrensstandards mit eigenen Konzepten zur Rückführung und Verselbständigung aufwerten.	E13.1	Das Kreisjugendamt sollte die hohen Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung in Form einer Fallrevision analysieren und die Fallzahlen perspektivisch reduzieren. Darüber hinaus sollte der Kreis die Laufzeiten auswerten und die Rückführungsarbeit verstärken.

Feststellung		Empfehlung	
		E13.2	Der Märkische Kreis sollte ein eigenes Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickeln. Mit regelmäßigen Auswertungen von Kennzahlen in Bezug auf Rückführung und Verselbständigung sollte der Kreis die fachlichen Auswirkungen messen und bei abweichenden Entwicklungen ggf. nachsteuern.
F14	Das Kreisjugendamt überarbeitet aktuell die Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Fehlende Auswertungen zu den Integrationshelfern erschweren in 2020 die Analyse.	E14	Vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen sollte das Kreisjugendamt wie geplant die Überarbeitung der Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfe zeitnah finalisieren und in die Dienstanweisung integrieren. Darüber hinaus sollte der Kreis die Fälle für die Integrationshelfer regelmäßig separat auswerten und dort, wo es möglich ist, Poollösungen integrieren.
Hilfe zur Pflege			
F1	Der Märkische Kreis konnte die Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege für 2020 nicht beziffern. Ein Vergleich mit den anderen Kreisen ist in dieser Prüfung daher nur eingeschränkt möglich.	E1	Zur Verbesserung der Steuerung sollte der Märkische Kreis auch die Bezieher von Leistungen der Tagespflege auswerten.
F2	Der Märkische Kreis hat die höchsten Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant.	E2	Der Märkische Kreis sollte analysieren, weshalb die Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant höher sind als bei allen anderen Kreisen. Insbesondere sollte der Kreis die Aufwendungen je Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften untersuchen und den Aufbau einer neuen Vergütungsstruktur vorantreiben.
F3	Die Erträge aus den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind sehr niedrig. Der Kreis setzt für die Verfolgung dieser Ansprüche keine spezialisierte Fachkraft ein. Außerdem verzichtet der Kreis aktuell auf die Verfolgung von vertraglichen Ansprüchen.	E3	Der Märkische Kreis sollte zukünftig auch vertragliche Ansprüche auf sich überleiten und verfolgen, um die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen zu steigern. Der Kreis sollte außerdem den Einsatz einer spezialisierten Fachkraft prüfen.
F4	Der Märkische Kreis setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die elektronische Akte soll zeitnah für alle Fachkräfte in der Leistungsgewährung eingeführt werden.	E4	Zur weiteren Optimierung der Arbeitsabläufe sollte der Märkische Kreis die Einführung einer elektronischen Akte im Bereich Hilfe zur Pflege weiter vorantreiben.
F5	Der Märkische Kreis konnte die tatsächlich besetzten Ist-Stellen nicht benennen. Ein Vergleich der Personalsituation mit den anderen Kreisen ist daher kaum möglich.	E5	Der Märkische Kreis sollte zukünftig die tatsächliche Stellenbesetzung nachhalten und diese in seinen Planungen berücksichtigen. Zudem sollte der Kreis über ein Personalbemessungsverfahren den erforderlichen Personalbedarf regelmäßig ermitteln.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Märkische Kreis konnte die tatsächliche Stellenbesetzung in der WTG-Behörde nicht beziffern. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.	E6	Der Märkische Kreis sollte die tatsächliche Personalausstattung in der WTG-Behörde evaluieren und im Hinblick auf die neuen Aufgaben hinterfragen. Der Kreis sollte über ein Personalbemessungsverfahren prüfen, ob die Personalausstattung in der WTG-Behörde angemessen ist.
F7	Trotz einer überdurchschnittlichen Pflegeplatzdichte besteht im Märkischen Kreis ein Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen. Auch das Tages- und Kurzzeitpflegeangebot ist noch ausbaufähig.	E7	Der Märkische Kreis sollte seine Bemühungen weiter fortführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.
F8	Der Märkische Kreis hat ein zentrales Finanzcontrolling eingerichtet. Ein Ziel- und Kennzahlensystem für die Steuerung der Hilfe zur Pflege nutzt der Kreis aktuell noch nicht.	E8	Der Märkische Kreis sollte konkrete Produktziele formulieren, im Haushaltsplan aufnehmen und zur Messung der Zielerreichung steuerungsrelevante Kennzahlen entwickeln. Diese sollten regelmäßig ausgewertet und als Grundlage für die Steuerung sowie Entwicklung von Maßnahmen genutzt werden.
Bauaufsicht			
F1	Seit dem Haushaltsplan 2023 stellt der Märkische Kreis den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht im Haushaltsplan dar.	E1	Der Märkische Kreis sollte den Aufwandsdeckungsgrad der Bauaufsicht weiterhin jährlich ermitteln und die Entwicklung fortschreiben.
F2	Der Einsatz der Fachsoftware beinhaltet die Möglichkeit mit dezidierten und festgelegten Prozessschritten das Verfahren über Bearbeitungsbögen zu vereinheitlichen und strukturieren. Bisher gibt es keine vorgegebenen Standards oder eine digitale Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips.	E2.1	Der Märkische Kreis sollte aus Gesichtspunkten der Korruptionsprävention prüfen, ob die digitale Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips in der Fachsoftware pflichtig verankert werden kann.
		E2.2	Die Bauaufsicht sollte durch vorgegebenen Abläufe in der Fachsoftware (Bearbeitungsbögen) die Einheitlichkeit der Bearbeitung erhöhen.
F3	Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 in der Bauaufsicht des Märkischen Kreises ist geringer als bei anderen Kreisen. Der Anteil der noch nicht abgeschlossenen Bauanträge, die ebenfalls zu bearbeiten sind, steigt allerdings und liegt interkommunal auf hohem Niveau. Positiv für den Kreis ist die bisher geringe Mitarbeiterfluktuation in der Bauaufsicht.	E3.1	Der Märkische Kreis sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte weiterhin gewährleistet ist.
		E3.2	Der Märkische Kreis sollte den Anteil der noch nicht abgeschlossenen (unerledigten) Bauanträgen beobachten und analysieren, um gegensteuernde Maßnahmen ergreifen zu können. Ziel sollte eine Bearbeitung der Fälle und eine Vermeidung von Überlastung der Beschäftigten sein.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Märkische Kreis bietet auf seiner Homepage umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Die Darstellung ist allerdings unübersichtlich. Die Bauberatung erfolgt über die zuständigen Sachbearbeitenden.	E4.1	Der Märkische Kreis sollte seinen Internetauftritt der Bauaufsicht benutzerfreundlicher gestalten.
		E4.2	Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises sollte die Kennzahl des hohen Anteils an unvollständig eingegangener Bauanträge fortschreiben und beobachten und den Austausch mit den Entwurfsverfassern intensivieren.
F5	Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises kann die (Gesamt-) Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt ermitteln.	E5	Der Märkische Kreis sollte die (Gesamt-) Laufzeiten, getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren auswerten. Dadurch kann er möglichen Anforderungen zur Berichtspflicht sehr gut gerecht werden.
F6	Der Märkische Kreis hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Auswertungen über die Fachsoftware erfolgen.	E6	Der Märkische Kreis sollte die in diesem Teilbericht gebildeten Kennzahlen über einen längeren Zeitraum fortschreiben, um die Entwicklung zu beobachten.
Vergabewesen			
F1	Der Märkische Kreis hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Die zugrundeliegenden Vergaberichtlinien sind allerdings veraltet. Handlungsbedarf besteht zudem in einer konsequenteren Trennung von Auftragsvergabe und –durchführung.	E1.1	Der Märkische Kreis sollte seine Vergaberichtlinien überarbeiten, damit die darin getroffenen Regelungen der aktuellen Gesetzeslage entsprechen.
		E1.2	Der Märkische Kreis sollte die Zuständigkeiten für die Auftragsvergabe und die anschließende Auftragsabwicklung personell trennen. Dazu bietet es sich an, dass die zentrale Vergabestelle die Verfahren über 10.000 Euro Netto-Auftragswert bis zum Abschluss bearbeitet. Dies umfasst ausdrücklich auch die Vergabeentscheidung und die Erteilung des Auftrags. Der Kreis leistet dadurch einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention.
F2	Der Märkische Kreis bezieht die Rechnungsprüfung in alle förmlichen Vergabeverfahren ein. Bei Vergaben, die die Fachdienste in Eigenregie durchführen, sehen die Regelungen dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.	E2	Der Märkische Kreis sollte bei Vergaben unterhalb 10.000 Euro Auftragswert die in der Praxis bereits durchgeführte stichprobenweise Kontrolle durch den Fachdienst Rechnungsprüfung verbindlich vorgeben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der Märkische Kreis hat den Prozessablauf und die Zuständigkeiten bei beschränkten Ausschreibungen eindeutig geregelt. Eine Ausweitung der Kompetenzen der zentralen Vergabestelle könnte die Vergabeverfahren weiter verbessern.	E3.1	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass seine Regelungen in der Dienstanweisung den in der Praxis teilweise weiterentwickelten Verfahrensabläufen entsprechen. Dies betrifft konkret, die Anforderung fehlender Erklärungen und Nachweise von den Bietern sinnvollerweise von der zentralen Vergabestelle durchführen zu lassen.
		E3.2	Der Märkische Kreis sollte auch zur Korruptionsprävention die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle stärken. Wesentliche Verfahrensschritte und Entscheidungen sollten durch diese wahrgenommen werden. Dazu zählen neben der Vergabeentscheidung auch die derzeit den Fachdiensten zugeordneten Tätigkeiten mit direktem Kontakt zu den Bietern.
F4	Der Märkische Kreis setzt ein Vergabemanagementsystem ein. Dieses unterstützt eine rechtssichere Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren. In der Vergabedienstanweisung sind die sich daraus ergebenden geänderten Arbeitsabläufe noch nicht berücksichtigt.	E4	Der Märkische Kreis sollte die sich durch die Einführung der Vergabemanagementsoftware ergebenden Änderungen der Verfahrensabläufe kurzfristig in seine Dienstanweisung für das Vergabewesen einarbeiten. Er hat dabei auch die Möglichkeit, die Kompetenzen der Zentralen Vergabestelle zu stärken und die Einbindung der Rechnungsprüfung weiter zu verbessern.
F5	Der Märkische Kreis geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür getroffenen Regelungen hat er allerdings noch nicht an die derzeitige Gesetzeslage angepasst. Auch die Ergebnisse der Gefährdungsanalyse sind nicht mehr auf aktuellem Stand.	E5.1	Der Märkische Kreis sollte seine überarbeitete Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wie geplant kurzfristig in Kraft setzen. Dabei sollte er auch die Regelungen des zuletzt im Juni 2022 geänderten Korruptionsbekämpfungsgesetzes berücksichtigen.
		E5.2	Der Märkische Kreis sollte die zuletzt 2012 vorgenommene Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche auf Aktualität prüfen. Dies sollte er künftig regelmäßig und anlassbezogen, beispielsweise bei Aufgaben- oder Organisationsänderungen, wiederholen.
		E5.3	Der Märkische Kreis sollte die Funktion einer oder eines Korruptionsschutzbeauftragten als zentrale Anlaufstelle in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und -prävention einrichten.
		E5.4	Der Märkische Kreis sollte Angaben zu den Berufen, Mitgliedschaften und Funktionen der Gremienmitglieder entsprechend der Vorgabe des § 7 KorruptionsbG veröffentlichen.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.5	Der Märkische Kreis sollte im Zuge der Aktualisierung seiner Gefährdungsanalyse auch die Möglichkeit zur Umsetzung des Rotationsgebotes gemäß § 12 KorruptionsbG erneut überprüfen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen weiterhin nicht umsetzen kann, hat er die getroffenen Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu dokumentieren und an die Aufsichtsbehörde zu melden.
		E5.6	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.
F6	Der Märkische Kreis verfügt über keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen.	E6.1	Der Märkische Kreis sollte potenzielle Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Dies gilt auch für die Sponsoringaktivitäten der kreiseigenen Schulen. Der Kreis sollte daher für das Thema Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.
		E6.2	Der Märkische Kreis sollte die Anwendung eines Muster-Sponsoringvertrags als Hilfestellung und zur Vereinheitlichung verbindlich vorgeben.
		E6.3	Der Märkische Kreis sollte Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dies kann er mittels eines jährlichen Berichts über die erhaltenen Sponsoringleistungen umsetzen. Den Bericht sollte er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.
F7	Beim Märkische Kreis haben sich die wesentlichen Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits in der Praxis etabliert und bewährt. Der Kreis hat die dabei einzuhaltenden Geschäftsprozesse allerdings nicht verbindlich vorgegeben.	E7	Der Märkische Kreis sollte prüfen, seiner bewährten systematischen Verfahrensweise zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung ein formales Gerüst zu geben. Dazu könnte er in einer Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling Zuständigkeiten, Beteiligungs-, Planungs- und Ausführungsschritte verbindlich festschreiben.
F8	Der Märkische Kreis beteiligt den Fachdienst Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen und Nachträgen. Deren Bearbeitung hat er dabei nicht im Einzelnen geregelt. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	E8.1	Der Märkische Kreis sollte prüfen, bei der Aktualisierung seiner Vergaberichtlinien konkrete Vorgaben für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen aufzunehmen. Zur einheitlichen Dokumentation der Vorgänge sollte er verbindliche Formulare vorgeben.
		E8.2	Der Märkische Kreis sollte Auftragsänderungen und Nachträge zentral erfassen und auswerten. Dies ermöglicht eine systematische Analyse der Nachträge hinsichtlich Anlass und Umfang sowie beteiligter Unternehmen.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Der Märkische Kreis hält bei den betrachteten Baumaßnahmen die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend ein. Dabei hält er sich allerdings nicht immer an seine in der Vergabedienstanweisung selbst gesetzten Regeln.	E9.1	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung, wie in der Vergabedienstanweisung vorgesehen, bei Auftragsänderungen und Nachträgen beteiligt wird.
		E9.2	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung regelmäßig vor Auftragserteilung Gelegenheit zur Prüfung der Vergaben erhält. Dazu sind die wesentlichen Vergabeunterlagen rechtzeitig vom zuständigen Fachdienst zur Verfügung zu stellen.
		E9.3	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die unterlegenen Bieter, wie in § 19 Abs. 1 VOB/A vorgesehen, zeitnah unterrichtet werden.
		E9.4	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass alle Teilnehmende an einem Vergabeverfahren gleichbehandelt werden und über dieselben Informationen verfügen. Dazu sollte er die Kommunikation mit den Bietenden ausschließlich über seine Zentrale Vergabestelle organisieren. Um dies sicherstellen sollten die Vergabeunterlagen keine Hinweise auf externe Planungs- oder Ingenieurbüros beinhalten.
Verkehrsflächen			
F1	Der Märkische Kreis hat über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung vielfältige Aufgaben der Verkehrsflächenerhaltung vergeben. Eine nachhaltige Steuerung im Sinne eines Erhaltungsmanagements durch den Kreis ist hierdurch nur bedingt möglich.	E1	Der Märkische Kreis sollte konkrete und messbare Quantitäts- und Qualitätsstandards mit Straßen.NRW vereinbaren und schriftlich fixieren.
F2	Dem Märkischen Kreis fehlten bislang wesentliche Datengrundlagen, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Im Rahmen dieser Prüfung wurden diese Informationen erstmalig zusammengestellt.	E2	Der Märkische Kreis sollte für eine wirtschaftliche Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung die dafür notwendigen Flächen- und Finanzdaten regelmäßig erheben und fortschreiben.
F3	Der Märkische Kreis setzt keine Straßendatenbank ein. Damit fehlen dem Kreis wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten und somit die Grundlage für eine langfristige und nachhaltige Erhaltungssteuerung bilden.	E3	Der Märkische Kreis sollte eine Straßendatenbank implementieren, in der alle steuerungsrelevanten Informationen zentral hinterlegt werden. Dabei sollte die Datenbank über ein reines Kataster hinausgehen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Erhaltung genutzt werden.
F4	Der Märkische Kreis führt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen kann er somit nicht abbilden.	E4	Der Märkische Kreis sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen einführen. Die Strukturen sollten sich dabei an der Steuerungsrelevanz orientieren und auf die Struktur der einzuführenden Straßendatenbank abgestimmt sein.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der Märkische Kreis hat erste Ziele für die Verkehrsflächenerhaltung definiert. Ein entsprechendes Kennzahlensystem zur Messung der Zielerreichung fehlt derzeit noch.	E5.1	Der Märkische Kreis sollte in der strategischen Ausrichtung der Verkehrsflächenerhaltung neben der technischen auch die finanzwirtschaftliche Sicht einbeziehen.
		E5.2	Aus den strategischen und operativen Zielen sollte der Märkische Kreis Kennzahlen und Zielwerte definieren, um die Zielerreichung messen zu können.
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren im Märkischen Kreis gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte der Kreis bislang jedoch noch nicht sicherstellen.		
F7	Der Märkische Kreis ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.	E7	Der Märkische Kreis sollte die nächste Zustandserfassung und –bewertung im Jahr 2023 für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächennetzes nutzen.
F8	Der Märkische Kreis hat in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,97 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Damit deckt er den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf zu etwa 75 Prozent ab.	E8.1	Der Märkische Kreis sollte Maßnahmen, für die Rückstellungen für Instandhaltungsmaßnahmen gebildet wurden, zeitnah umsetzen.
		E8.2	Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollte der Kreis die detaillierten Informationen zu den Finanzdaten zukünftig jährlich erfassen und auswerten. So kann der Kreis unter Berücksichtigung der Zustandsentwicklung die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen überprüfen.
F9	Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 48 Prozent in den Jahren 2017 bis 2020 ist es dem Märkischen Kreis in diesem Zeitraum nicht gelungen dem bilanziellen Werteverlust entgegenzuwirken. Auch der Zustand der freien Strecken hat sich in diesem Zeitraum leicht verschlechtert.	E9	Um den Zustand seiner Verkehrsflächen auf dem Niveau von 2015 halten zu können, sollte der Märkische Kreis die Reinvestitionen wie in der Finanzplanung vorgesehen angemessen erhöhen. Die Bedarfe sollten sich dabei an den Ergebnissen der in 2023 anstehenden Zustandserfassung orientieren.
F10	Der Märkische Kreis hat die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns vollständig vergeben. Um die Gestaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns steuern zu können, fehlen dem Kreis bislang entsprechende Datengrundlagen.	E10.1	Der Märkische Kreis sollte die Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns vollständig und aktuell vorliegen haben.
		E10.2	Die für diese Prüfung erhobenen Finanzdaten sollte der Märkische Kreis zukünftig jährlich ermitteln. Darüber hinaus ist es sinnvoll, auch die Kosten für einzelne Leistungen bzw. Aufgaben auszuwerten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Märkischen Kreises im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der Märkische Kreis ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Dennoch ist sein **Haushalt strukturell nicht ausgeglichen**. Die **Eigenkapitalausstattung** des Kreises ist vergleichsweise hoch. Die mit dem Haushaltsplan 2023 geplanten Defizite werden das Eigenkapital verringern. Die Ausgleichsrücklage stünde dem Kreis auch weiter als Pufferfunktion zur Verfügung.

Die **Gesamtverbindlichkeiten Konzern** des Märkischen Kreises sind hoch. Daran haben auch die Mehrheitsbeteiligungen des Kreises einen großen Anteil. Im Kernhaushalt sind sowohl die Investitionskredite, als auch die Liquiditätskredite von 2015 bis 2021 gestiegen. Geplante Investitionen führen darüber hinaus in künftigen Jahren voraussichtlich zu neuen Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushalts, die geplante fehlende Selbstfinanzierungskraft zu einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite. Für das Gebäudevermögen drohen nach aktuellen Erkenntnissen derzeit **keine größeren Reinvestitionsbedarfe** für die kommenden Jahren. Das Straßenvermögen weist mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 36 Prozent bilanziell ein geringeres Alter auf. Auch der tatsächliche Zustand der Straßen ist gut.

Der Kreis plant für die Jahre 2022 bis 2026 Defizite. Der **Umlagebedarf** des Märkischen Kreises ist vergleichsweise hoch. Für die mittelfristige Planung droht ein höherer Umlagebedarf als der Kreis ihn mit dem Haushaltsplanentwurf 2023 veranschlagt. Dies liegt unter anderem daran, dass der Kreis nur geringe Steigerungen für die Personalaufwendungen einplant und die Abschreibung der Bilanzierungshilfe im Jahr 2026 nicht berücksichtigt.

Die kreisangehörigen Kommunen des Märkischen Kreises haben eine hohe Finanzkraft. Dennoch befinden sich 2022 ein Fünftel von ihnen in der Haushaltssicherung oder einem Haushaltssanierungsplan. Die überwiegend negativ geplanten Jahresergebnisse verdeutlichen zudem eine Haushaltsbelastung bei den kreisangehörigen Kommunen und einen Handlungsbedarf. Der Kreis berücksichtigt die **Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen**. Er plant daher mit jedem Haushalt, einen Teil seiner Ausgleichsrücklage einzusetzen und keine

auskömmliche Kreisumlage zu erheben. Ein damit einhergehender Eigenkapitalabbau ist langfristig aber nur nachhaltig und vertretbar, wenn der Kreis durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Umlagebedarf reduziert.

Die gpaNRW sieht für den Märkischen Kreis einen **Handlungsbedarf**, seine Haushaltssituation zu verbessern und diese nachhaltig auszurichten.

Haushaltssteuerung

Der Märkische Kreis hat die Haushaltssatzungen in der Vergangenheit stets im Dezember beschlossen. Durch ein regelmäßiges Finanzberichtswesen liegen den Entscheidungsträgern (Politik und Verwaltungsleitung) die notwendigen **Informationen zur Haushaltssituation** vor. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Seine stetig steigenden Aufwendungen kann der Kreis nicht durch eigene **Konsolidierungsbemühungen** kompensieren. Der Umlagebedarf des Märkischen Kreises steigt konstant.

Der Märkische Kreis überträgt **konsumtive und investive Haushaltsermächtigungen** ins Folgejahr. Die investiven erhöhen die fortgeschriebenen Haushaltsansätze durchschnittlich um 54,87 Prozent. Der Kreis nutzt die fortgeschriebenen Haushaltsansätze nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Für das **Fördermittelmanagement** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse der Fördermittelakquise, als auch für die Prozesse der Fördermittelbewirtschaftung noch Optimierungsmöglichkeiten. Idealerweise sollte der Märkische Kreis einen zentralen Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben und diese zentral dokumentieren. Die Entscheidungsträger sollte der Kreis – soweit nicht bereits im Zuge der Projektabwicklung praktiziert - regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren. Der Kreis hat die Optimierungsmöglichkeiten bereits selbst erkannt und daher Stellen für ein zentrales Fördermittelmanagement geschaffen, die die Prozesse der Fördermittelakquise und –bewirtschaftung optimieren sollen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen dem Kreis die wesentlichen Informationen zur Steuerung seiner Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat der Kreis ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?

- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht der Kreis mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat der Kreis als Zuwendungsnehmer sein Fördermittelmanagement organisiert?

Dabei prüft die gpaNRW, wie sich die Haushaltssituation des Kreises nachhaltig darstellt. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet den Verzehr von Eigenkapital,
- erhält das für die Aufgabenerfüllung benötigte Vermögen durch eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen Kreisen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation des Kreises.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-) Posten und ergänzende Berechnungen.

1.3 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum des Kreises zur Gestaltung seines Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für den Kreis zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach den folgenden rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

- Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen,
- Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung sowie
- Schulden- und Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen zu Mindererträgen und Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Es gibt haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Noch ist unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die Kreishaushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt des Märkischen Kreises ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Märkischer Kreis 2015 bis 2023

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -
2023	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI / - / -

1.3.1 Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen

- ➔ Die Finanzkraft der kreisangehörigen Kommunen im Märkischen Kreis ist hoch. Dennoch unterliegen 20 Prozent der kreisangehörigen Kommunen haushaltsrechtlichen Beschränkungen. Die in Summe negativ geplanten Jahresergebnisse sowie Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen verdeutlichen eine Haushaltsbelastung bei diesen Kommunen. Der Märkische Kreis hat daher Rücksicht auf seine kreisangehörigen Kommunen zu nehmen.

Ein Kreis hat nach § 9 KrO NRW auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Je schlechter die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen ist, desto höher ist der Handlungsbedarf beim Kreis.

Die größte Ertragsposition des Kreishaushalts ist die allgemeine Kreisumlage. Diese erhebt ein Kreis von seinen kreisangehörigen Kommunen. Er ist dabei nach der Kreisordnung verpflichtet, auf die wirtschaftlichen Kräfte seiner kreisangehörigen Kommunen Rücksicht zu nehmen. Da-

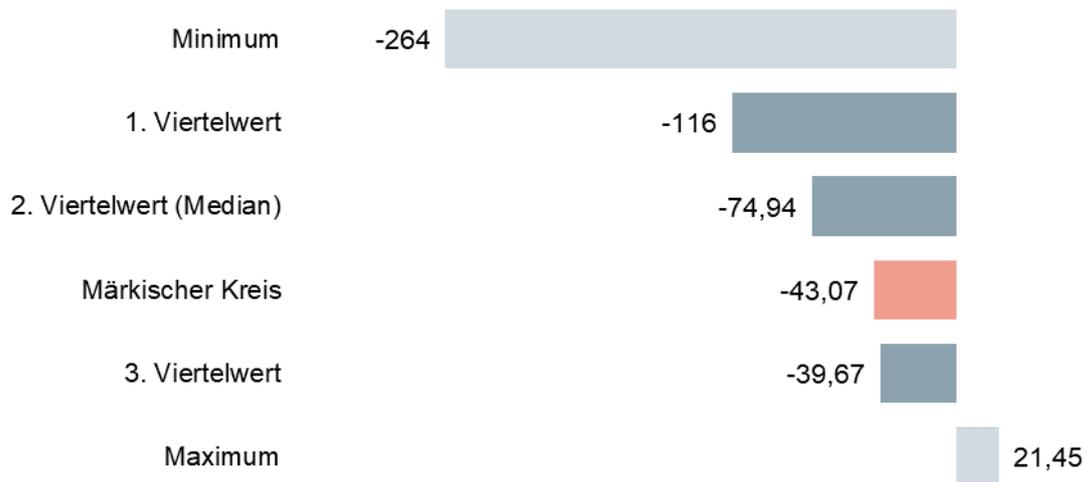
her kann seine Haushaltssituation nicht losgelöst von der Haushaltssituation seiner kreisangehörigen Kommunen beurteilt werden. Die gpaNRW bezieht daher die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen in die Bewertung der Haushaltssituation des Märkischen Kreises ein.

Als Indikatoren für die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen zieht die gpaNRW folgende Kennzahlen heran:

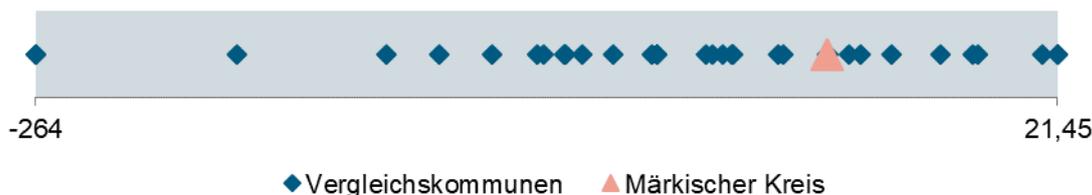
- Geplante Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022,
- Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro und
- Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts oder Haushaltssanierungsplans in Prozent.

Die Kennzahl „Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022“ hat die gpaNRW anhand der geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 ermittelt. Dazu haben wir die geplanten Jahresergebnisse der kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 summiert und durch die Einwohnerzahl des Kreises dividiert.

Geplante Jahresergebnisse kreisangehörige Kommunen je Einwohner in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Zum **Märkischen Kreis** gehören die zwei großen kreisangehörigen Städte Iserlohn und Lüdenscheid, die fünf mittleren kreisangehörigen Städte Menden, Hemer, Plettenberg, Werdohl und Altena sowie die acht kleinen kreisangehörigen Kommunen Meinerzhagen, Kierspe, Halver, Neuenrade, Balve, Schalksmühle, Herscheid und Nachrodt-Wiblingwerde. Mit Ausnahme von Iserlohn, Plettenberg und Schalksmühle planen alle kreisangehörigen Kommunen für das Jahr 2022 ausgeglichene Haushalte. Das summierte Defizit der kreisangehörigen Kommunen des Märkischen Kreises ist dennoch negativ. Dazu trägt vor allem das deutliche Defizit in Höhe von 16,86 Mio. Euro bei, das die Stadt Iserlohn einplant.

Nach dem Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz - NKF-CIG) haben die Kommunen die infolge der Corona-Pandemie anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag im Ergebnisplan auszuweisen. Das verbessert das geplante Jahresergebnis. Das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit enthält diesen außerordentlichen Ertrag nicht und zeigt somit die tatsächliche Belastung der kreisangehörigen Kommunen auf.

Geplante Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit der kreisangehörigen Kommunen je Einwohner in Euro 2022

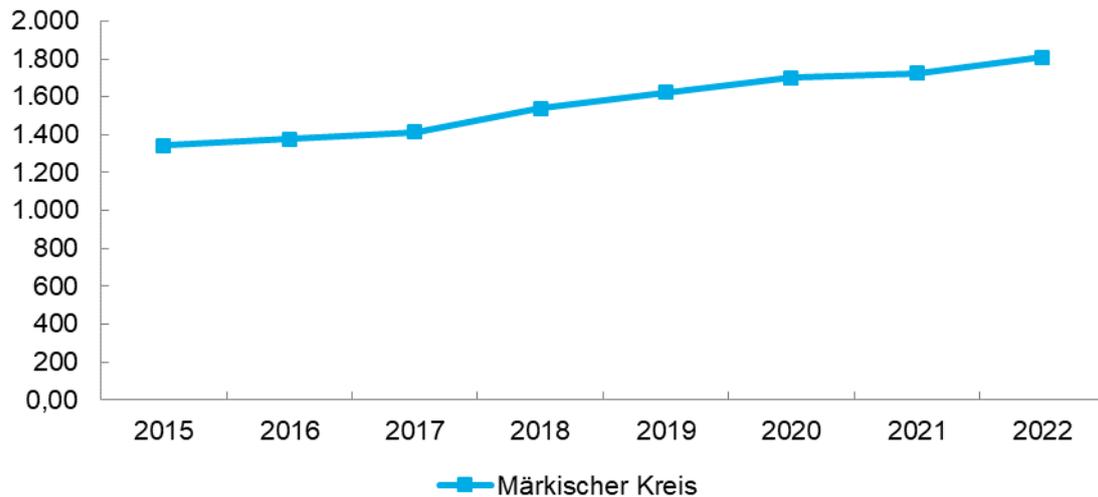
Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-178	-338	-219	-178	-138	-79,81	31

Mit dem geplanten Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit positionieren sich die kreisangehörigen Kommunen des Märkischen Kreises interkommunal verglichen etwas schlechter. Die Hälfte der kreisangehörigen Kommunen der übrigen Kreise planen hier bessere Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit.

Das in Summe negative Jahresergebnis je Einwohner indiziert einen Konsolidierungsbedarf bei den kreisangehörigen Kommunen des Märkischen Kreises. Aufgrund des Rücksichtnahmegebots ist der Märkische Kreis angehalten, seine Kreisumlage so gering wie möglich zu halten.

Die Kreisumlage wird unter anderem auf Basis der Steuerkraft und der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen ermittelt. Diese Umlagegrundlagen sind ein Indikator für die allgemeine Finanzkraft im Kreisgebiet.

Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2015 bis 2022



Umlagegrundlagen je Einwohner in Euro 2022

Grund- und Kennzahlen	Märki-scher Kreis	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Me-dian)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Umlagegrundlagen Kreise	1.809	1.430	1.589	1.675	1.795	2.852	31
Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen	1.450	1.028	1.235	1.374	1.471	2.693	31
Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Kommunen	359	2,71	194	287	378	875	31

Die Umlagegrundlagen sind im Märkischen Kreis stetig gestiegen. Interkommunal verglichen ist die Finanzkraft im Kreisgebiet hoch. Mit 1.450 Euro je Einwohner basiert sie überwiegend (80,15 Prozent) auf der Steuerkraft im kreisangehörigen Raum.

Nach der am 31. Oktober 2022 veröffentlichten Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 steigt die Steuerkraft im Kreisgebiet weiter.

Anteil der kreisangehörigen Kommunen ohne HSK oder HSP in Prozent 2022

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
80,00	44,44	75,13	91,67	100	100	31

Anders als die Finanzkraft ist der Haushaltsstatus der kreisangehörigen Kommunen im Märkischen Kreis vergleichsweise schlecht. Ein Fünftel der kreisangehörigen Kommunen hat ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) oder einen Haushaltssanierungsplan (HSP). Damit ist die rechtliche Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen schlechter als in vielen anderen kreisangehörigen Kommunen.

1.3.2 Haushaltsstatus

- ➔ Der Haushalt des Märkischen Kreises ist fiktiv ausgeglichen. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen schränken die Handlungsfähigkeit des Kreises nicht ein.

Der Haushaltsstatus soll die Handlungsfähigkeit eines Kreises nicht einschränken. Dies wäre der Fall, wenn ein Kreis aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterliegt. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie eine geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage oder eine Festsetzung des Umlagesatzes mit Bedingungen und Auflagen. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Märkischer Kreis 2015 bis 2023

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X		X			
Fiktiv ausgeglichener Haushalt					X		X	X	X

*Der Haushaltsstatus der Ist-Jahre 2015 bis 2021 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2022 am Haushaltsplan.

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, wie widerstandsfähig ein Kreis gegenüber negativen Jahresergebnissen ist. Eine gute Ausstattung ist die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.

Die folgenden Tabellen stellen die Entwicklung der Rücklagen beim **Märkischen Kreis** dar.

Jahresergebnisse und Rücklagen Märkischer Kreis 2015 bis 2021 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	1,10	14,81	6,81	3,51	-1,94	16,35	3,63
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	1,54	16,35	23,16	26,67	24,73	41,08	44,71
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	106	106	106	100	99,95	93,15	92,99
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	1,53	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

*Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss über die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg. Die Jahresergebnisse werden zunächst mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Märkischer Kreis in Mio. Euro 2022 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	-4,19	-14,99	-3,61	-0,05	-0,04
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	40,52	25,53	21,92	21,87	21,83
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	92,99	92,99	92,99	92,99	92,99
Fehlbetragsquote in Prozent	3,04	11,23	3,04	0,04	0,03

*Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss über die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg. Die Jahresergebnisse werden zunächst mit der Ausgleichsrücklage verrechnet.

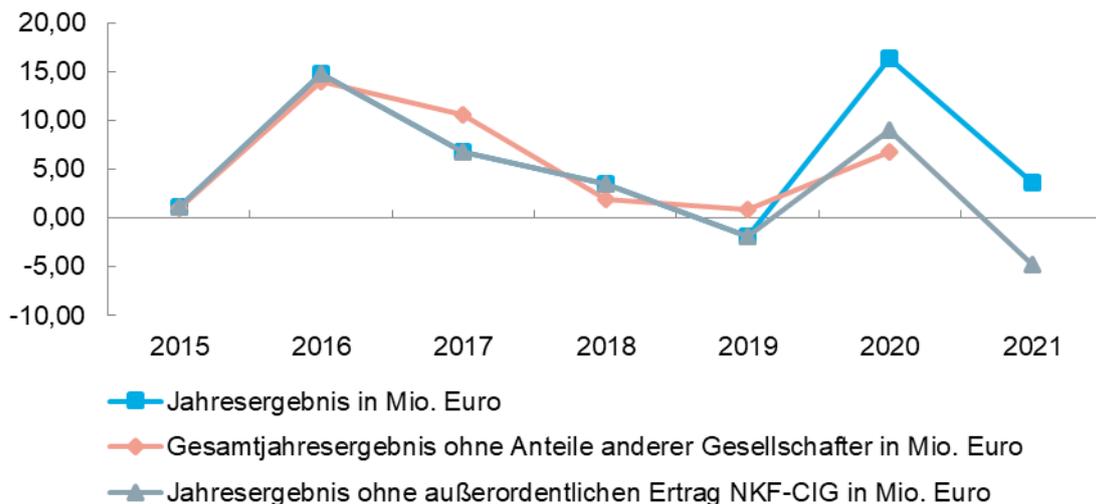
Die geplanten Fehlbeträge führen zu einem Eigenkapitalverzehr beim Kreis. Haushaltsrechtliche Konsequenzen sind damit jedoch nicht verbunden.

1.3.3 Ist-Ergebnisse

- ➔ Die Jahresergebnisse des Märkischen Kreises sind strukturell nicht ausgeglichen. Der Umlagebedarf des Kreises ist hoch.

Der Haushalt muss gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021



Die Jahres- und Gesamtjahresergebnisse des **Märkischen Kreises** schwankten im Zeitverlauf. Von 2015 bis 2021 plante der Kreis jährlich Defizite von durchschnittlich 2,20 Mio. Euro. Mit Ausnahme des Jahres 2019 realisierte der Märkische Kreis jedoch in allen Jahren des Betrachtungszeitraums positive Jahresergebnisse. Der summierte Überschuss der Jahre 2015 bis 2021

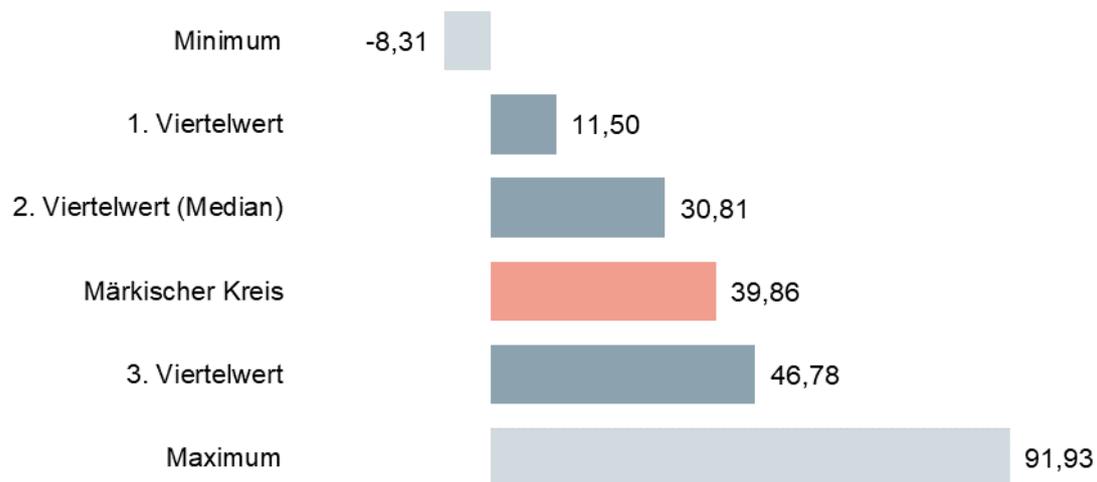
betrug im Kernhaushalt 44,27 Mio. Euro. Das entsprach einer Verbesserung gegenüber den geplanten Jahresergebnissen von insgesamt 59,64 Mio. Euro von 2015 bis 2021. Verbesserungen konnte der Märkische Kreis sowohl durch Ertragssteigerungen als auch durch Aufwandsminderungen in verschiedenen Bereichen realisieren. Folgende Sachverhalte haben z. B. zur Ergebnisverbesserung beigetragen:

- Nachdem der Märkische Kreis aufgrund von Verzögerungen beim Breitbandausbau oftmals geringere Zuwendungen erhalten hat als geplant, hat er 2021 Mehrerträge von 18,24 Mio. Euro erzielt. Diese umfassen einerseits Mittel für den Breitbandausbau, aber auch zusätzliche Landesmittel zur Kompensation der Belastungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sowie eine Soforthilfe für das Hochwasser-Starkregenereignis im Juli 2021. Die Mittel für den ÖPNV und die Soforthilfe hat der Märkische Kreis als Transferaufwendungen weitergeleitet.
- Bei den Kostenerstattungen erzielte der Märkische Kreis in der Vergangenheit überwiegend Mehrerträge. Das lag vor allem an den Personalkostenerstattungen des Jobcenters, für die der Kreis in Vorleistung trat und bei der Erstattung in der Regel Mehrerträge von mehr als 1,00 Mio. Euro erhielt. Deutliche Mehrerträge erzielt der Märkische Kreis bei den Kostenerstattungen 2020 und 2021. Seit 2020 trägt der Bund 75 Prozent der Kosten der Unterkunft und Heizung für Arbeitssuchende nach dem SGB II⁴. Dies führte zu Mehrerträgen von rund 20,5 Mio. Euro. 2021 erhielt der Kreis darüber hinaus Mehrerträge aus Erstattungen für pandemiebedingte Aufwendungen wie den Betrieb der Impf- und Testzentren in Höhe von 5,6 Mio. Euro.
- Bei den sonstigen ordentlichen Erträgen konnte der Märkische Kreis durchschnittlich Mehrerträge in Höhe von 7,59 Mio. Euro generieren. Dies lag vor allem an der Auflösung von Rückstellungen, die der Kreis in deutlich geringerer Höhe einkalkuliert hat.
- Durch die Verzögerungen beim Breitbandausbau fielen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von 2015 bis 2020 geringer aus als geplant.

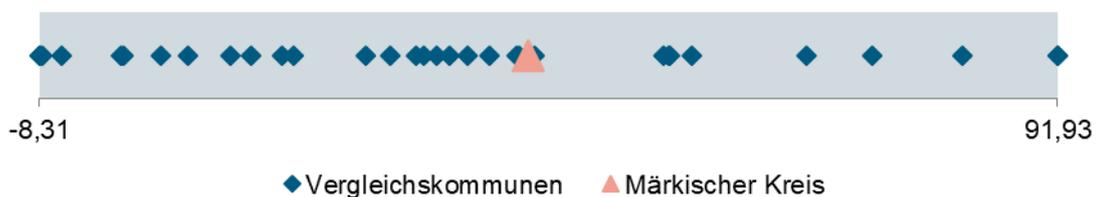
Das Jahresergebnis 2020 fällt fast 20 Mio. Euro besser aus als geplant. Das liegt vor allem an der erhöhten Kostenbeteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft von Arbeitssuchenden nach dem SGB II. Ohne diese Erträge wäre das Jahresergebnis negativ.

⁴ Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahresabschlüssen 2020 und 2021 weist der Märkische Kreis außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG⁵ in Höhe von 7,35 Mio. Euro (2020) und 8,46 Mio. Euro (2021) aus. Bei der Schadenermittlung hat der Kreis den vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) eingeräumten Ermessensspielraum nicht genutzt und die zusätzlichen Finanzmittel aus der Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft nicht zur Minderung der coronabedingten Finanzschäden eingesetzt.

Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG je Einwohner in Euro 2020

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
21,95	-35,88	-5,59	17,27	34,21	82,61	31

Im interkommunalen Vergleich führt das Jahresergebnis ohne außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG zu keiner anderen Positionierung. In beiden Fällen positioniert sich der Kreis im dritten Vergleichsviertel.

⁵ Gesetz zur Isolation der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Schlüsselzuweisungen beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes analysiert: Wie wäre das Jahresergebnis 2021, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Schlüsselzuweisungen hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2017 bis 2021 eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2021 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Das strukturelle Ergebnis verdeutlicht, ob und inwieweit ein Kreis konsolidieren muss, um nachhaltig über einen längeren Zeitraum ausgeglichene Haushalte zu erzielen.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“ in Mio. Euro 2021

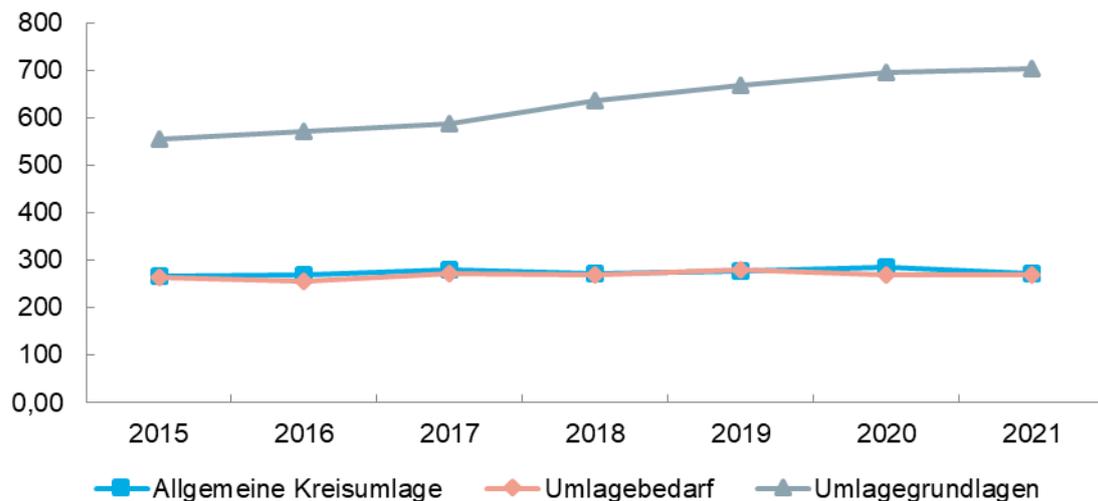
Grund- und Kennzahlen	2021
Jahresergebnis in Mio. Euro	3,63
Bereinigung der Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	41,76
Bereinigung Sonderumlage in Mio. Euro	0,00
Bereinigung sonstige Sondereffekte	0,00
Hinzurechnung der Schlüsselzuweisungen Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	36,28
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	-1,85
Strukturelles Ergebnis je Einwohner in Euro	-4,53

Das strukturelle Ergebnis ist defizitär. Es ist 5,48 Mio. Euro schlechter als das originäre Jahresergebnis. Die Schlüsselzuweisungen haben das Jahresergebnis 2021 positiv beeinflusst. Auch zukünftig kann der Kreis mit hohen Schlüsselzuweisungen rechnen. So sieht die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 47,45 Mio. Euro vor.

Einem Kreis ist es durch die Umlageerhebung grundsätzlich möglich, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Je höher die Kreisumlage ist, umso mehr belastet der Kreis die kreisangehörigen Kommunen. Wir beziehen deshalb auch die Höhe des Umlagevolumens und den Umlagebedarf in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Das Umlagevolumen entspricht der tatsächlich erhobenen Kreisumlage. Der Umlagebedarf umfasst die Aufwendungen, die nicht durch sonstige Erträge gedeckt sind. Für einen Haushaltsausgleich müsste der Kreis grundsätzlich diesen Betrag von den kreisangehörigen Kommunen erheben. Der Kreis hat dabei auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Kommunen und der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen.

Umlagebedarf, Umlagevolumen und Umlagegrundlagen Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021



* Umlagebedarf = Umlage, die Kreis erheben müsste, um Haushaltsausgleich zu erzielen

**Umlagevolumen = tatsächlich erhobene Kreisumlage (Allgemeine Kreisumlage)

Von 2015 bis 2021 ist der Umlagebedarf des Märkischen Kreises von 265 Mio. Euro auf 269 Mio. (1,51 Prozent) Euro gestiegen. Im selben Zeitraum sind die Umlagegrundlagen im Kreisgebiet von 555 auf 705 Mio. Euro (27,03 Prozent) gestiegen. Das bedeutet, dass die Finanzkraft im Kreisgebiet stärker gestiegen ist als die allgemeine Kreisumlage.

Mit Ausnahme des Jahres 2019 liegt die tatsächlich erhobene allgemeine Kreisumlage (Umlagevolumen) in allen Jahren des Betrachtungszeitraums über dem Umlagebedarf. Durchschnittlich liegt das Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf bei 102 Prozent. Das bedeutet, dass der Märkische Kreis höhere Umlagezahlungen erhalten hat, als er für seinen konkreten Bedarf benötigte. Die kreisangehörigen Kommunen haben damit zu den positiven Jahresergebnissen des Kreises beigetragen.

Wie zuvor bei den Jahresergebnissen dargestellt, ergab sich für die Jahre 2015 bis 2021 eine Überdeckung in Höhe von 44,27 Mio. Euro. Diese hat der Kreis genutzt, um seine Ausgleichsrücklage aufzufüllen und seine Eigenkapitalausstattung zu stützen. Weitere Ausführungen zum Eigenkapital stehen im Kapitel „1.3.5 Eigenkapital“.

Der interkommunale Vergleich des Umlagebedarfs zeigt, inwieweit ein Kreis seine kreisangehörigen Kommunen im Vergleich zu anderen Kreisen durch die Kreisumlage belastet.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 4 im Anhang dieses Teilberichts.

Umlagebedarf und Umlagevolumen je Einwohner in Euro 2020

Grund- und Kennzahlen	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Umlagebedarf	653	369	477	539	609	764	31
Umlagevolumen	693	375	497	581	644	800	31

Mit Blick auf den Umlagebedarf belastet der Märkische Kreis seine kreisangehörigen Kommunen überdurchschnittlich stark. Nur ein Kreis hat einen höheren Umlagebedarf je Einwohner.

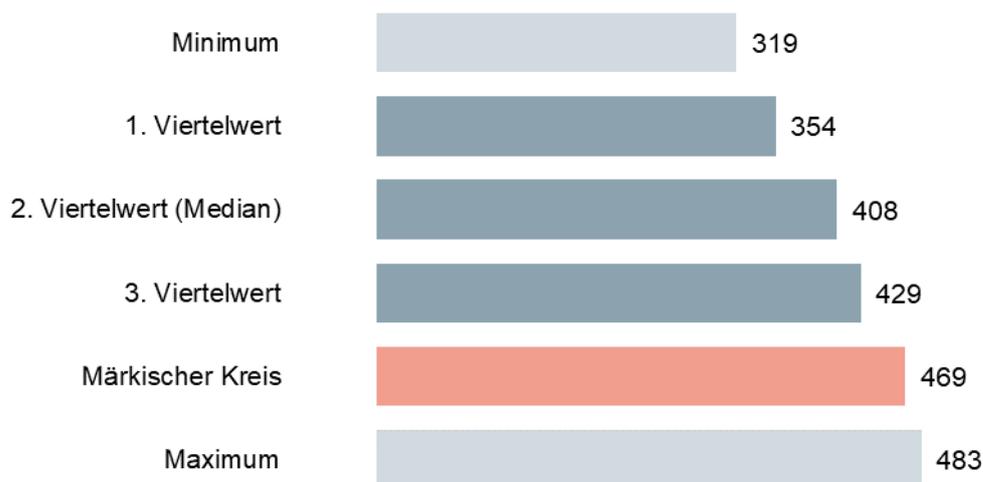
Einen wesentlichen Einfluss auf den Umlagebedarf haben

- die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der SGB II-Leistungen sowie
- die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen.

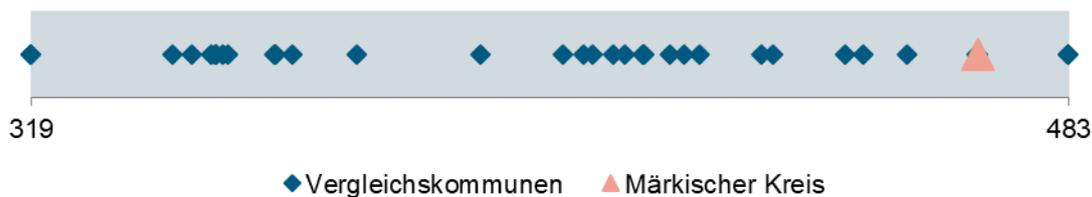
Die Kreise beteiligen ihre kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich an den SGB II-Leistungen. Einige Kreise beteiligen sie an diesen Kosten direkt. Die übrigen Kreise finanzieren die SGB II-Leistungen durch die allgemeine Kreisumlage. Bei diesen besteht ein höherer Umlagebedarf als bei Kreisen, die die Beteiligung direkt als Erträge buchen. Um diesen buchungstechnischen Effekt auszublenden, addieren wir die SGB II-Kostenbeteiligung in der Berechnung des Umlagebedarfs ergänzend. Die Auswirkungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) nivellieren wir, indem wir die Landschaftsumlage und die Schlüsselzuweisungen bereinigen.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 5 dieses Teilberichtes.

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je Einwohner in Euro liegt beim Märkischen Kreis ebenfalls im höchsten Vergleichsviertel. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich ist damit gegenüber dem regulären Umlagebedarf unverändert.

Gleiches gilt, wenn man in einem weiteren Schritt neben den Erträgen und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich das Teilergebnis Soziale Leistungen unberücksichtigt lässt. Hier erzielen sechs Kreise einen höheren Wert im interkommunalen Vergleich.

Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je Einwohner in Euro 2020

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
259	141	191	226	245	288	31

Die Analyse, welche anderen Aspekte im Einzelnen dem vergleichsweise hohen Umlagebedarf zugrunde liegen, war nicht Gegenstand der Prüfung. Es ergeben sich jedoch verschiedene Ansätze:

- Die Betrachtung des Gebäudeportfolios in der Finanzprüfung 2016 hat gezeigt, dass der Märkische Kreis einwohnerbezogen mehr Flächen für Schulen und sonstige Nutzen vorhält als die meisten anderen Kreise. Inwieweit mit dem höheren Flächenverbrauch auch höhere Aufwendungen einhergehen, kann im Rahmen dieser Prüfung nicht beantwortet werden. Tendenziell muss von höheren Aufwendungen ausgegangen werden. Das Produkt „Gebäudeverwaltung“ (Produkt 010 016 001) schließt 2020 mit einem Fehlbetrag in Höhe von - 6,24 Mio. Euro. Das sind -15,22 Euro je Einwohner. In diesem Zusammenhang stehen auch die Fehlbeträge des Produkts „Reinigungsdienste“ (Produkt 010 015 001) mit einem Fehlbetrag von - 1,91 Mio. Euro bzw. - 4,65 Euro je Einwohner, des Produkts „Hausmeisterangelegenheiten“ (Produkt 010 015 002) mit einem Fehlbetrag von - 1,49 Mio. Euro bzw. - 3,64 Euro je Einwohner und des Produkts „Instandhaltung, Bauliche Unterhaltung“ (Produkt 010 017 001) mit einem Fehlbetrag von - 2,90 Mio. Euro bzw. - 7,07 Euro je Einwohner.
- Hoch ist ebenfalls der Fehlbetrag für die „Schülerbeförderung“ (Produkt 030 241 001). Dieser beträgt - 6,38 Mio. Euro. Das sind -15,55 Mio. Euro. Schon in der letzten Prüfrunde 2016 gehörte der Märkische Kreis mit dem Defizit für die Schülerbeförderung zum höchsten Vergleichsviertel bei den Kreisen.
- Ebenfalls zum höchsten Vergleichsviertel gehörte der Märkische Kreis 2016 bei der Produktgruppe Museen, Sammlungen und Ausstellungen. Hier betreibt der Märkische Kreis das Burgmuseum, einen Museumsshop, das Drahtmuseum, die Luisenhütte Wocklung

und die Brenscheider Ölmühle. Das Produkt „Museen des Märkischen Kreises“ (Produkt 040 252 001) schließt 2020 mit einem Fehlbetrag von -1,52 Mio. Euro. Das sind - 3,71 Euro je Einwohner.

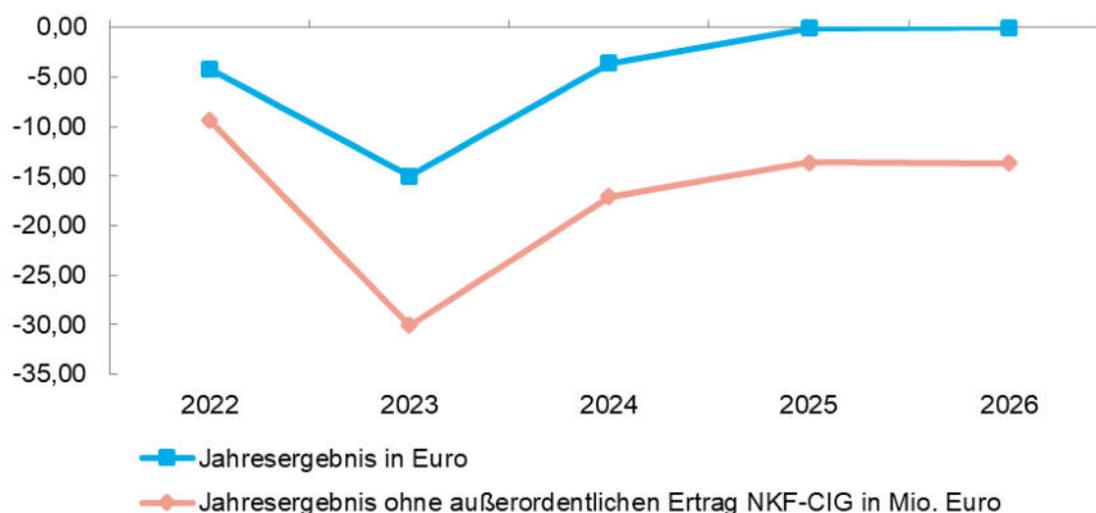
- Mit - 14,29 Mio. Euro (- 34,85 Euro je Einwohner) weist darüber das Produkt „Verwaltung der Beteiligungen und Mitgliedschaften, Beratungen“ (Produkt 150 573 001) einen hohen Fehlbetrag aus. Den Fehlbetrag bestimmen vor allem die Zahlungen zur Refinanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) an das 100-prozentige Tochterunternehmen MKG Märkische Kommunale Wirtschafts-GmbH, das wiederum die Fehlbeträge der Märkischen Verkehrsgesellschaft MVG ausgleicht.
- 2020 ist auch der Fehlbetrag für das Produkt „Breitbandausbau“ (Produkt 150 573 002) mit - 8,41 Mio. Euro (- 20,49 Euro je Einwohner) hoch. Die Fördermittel für bereits im Jahr 2020 durchgeführte Maßnahmen hat der Kreis teilweise erst 2021 erhalten, so dass das Produkt in diesem Jahr dann mit einem Überschuss von 8,29 Mio. Euro schließt.

1.3.4 Plan-Ergebnisse

- ➔ Der Märkische Kreis plant bis 2026 Fehlbeträge. Durch die unsicheren Rahmenbedingungen bestehen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen für die Personalaufwendungen und die bilanziellen Abschreibungen.

Ein Kreis ist gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann er nachhaltig eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss ein Kreis geeignete Maßnahmen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Märkischer Kreis in Mio. Euro 2022 bis 2026



Der Märkische Kreis plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2023 für die Planjahre ein Defizit von summiert - 22,87 Euro. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF- CIG bzw. NKF-CUIG beliefte sich das summierte Defizit auf - 83,66 Mio. Euro.

Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltsplanung ist transparent. Ein Kreis muss seine Haushaltsansätze realistisch und hinsichtlich Risiken und Chancen ausgewogen planen. Um hauswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine hauswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken widersprechen einer nachhaltig ausgerichteten Hauswirtschaft.

In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Vergleich Ist-Ergebnis 2021 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2021 (Durchschnitt 2017 bis 2021)* in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
+ Zuwendungen und allgemeine Umlagen - ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen	93,10	57,66	-35,44	-9,14
+ Schlüsselzuweisungen vom Land	41,76 (36,28)	52,85	11,09 (16,57)	4,82 (7,81)
+ Allgemeine Kreisumlage	273	352	79,26	5,23
+ Jugendamtumlage	34,17	40,84	6,67	3,63
+ Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	53,92	61,71	7,79	2,74
Übrige Erträge	161 (166)	176	12,74 (7,26)	1,54 (0,86)
Aufwendungen				
- Personal- und Versorgungsaufwendungen	116	124	8,84	1,49
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	89,14	67,71	-21,44	-5,35
- Bilanzielle Abschreibungen	13,59	10,66	-2,93	-4,74
- Transferaufwendungen - ohne Landschaftsumlage	224	248	23,53	2,01
- Landschaftsumlage	115	177	62,29	9,07
Übrige Aufwendungen	95,72	111	15,48	3,04

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 ergänzt.

2026 plant der Märkische Kreis gegenüber 2021 35,44 Mio. Euro geringere **Zuwendungen und allgemeine Umlagen – ohne Schlüsselzuweisungen und Kreisumlagen**. Hierzu trägt vor allem bei, dass er 2026 nur noch geringere Mittel für den Breitbandausbau einplant und auch die im Jahr 2021 geleistete Soforthilfe für das Hochwasser-Starkregenereignis und die Landesmittel zur Kompensation der ÖPNV-Einbußen entfallen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW an dieser Stelle nicht.

Gegenüber 2021 rechnet der Märkische Kreis mit steigenden **Schlüsselzuweisungen**. Er berücksichtigt für 2023 den Wert der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) vom 31. Oktober 2022. Für die Steigerungen der Folgejahre legt er den Orientierungsdatenerlass des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2023⁶ zugrunde. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass der Märkische Kreis geringere Schlüsselzuweisungen erhält.

Bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** plant der Märkische Kreis bis 2026 einen deutlichen Anstieg von 7,79 Mio. Euro. Der Anstieg resultiert vor allem aus einem Anstieg der Rettungsdienstgebühren. Durch die Anpassung der Rettungsdienstgebühren soll sich der Zuschussbedarf für den Rettungsdienst reduzieren und dieser vollständig refinanziert werden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht nicht.

Für die **weiteren stichpunktartig geprüften Erträge** ergaben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Ausgehend vom Jahresergebnis 2021 plant der Märkische Kreis bei den **Personal- und Versorgungsaufwendungen** bis 2026 eine Steigerung von 8,84 Mio. Euro. Für die Besoldungserhöhungen kalkuliert der Kreis Steigerungen von 1,0 Prozent für das Jahr 2023 und 2,0 Prozent für die Folgejahre. Bereits zum 01. Dezember 2022 wurde die Besoldung der Beamten um 2,8 Prozent, also mehr als ein Prozent, erhöht. Die geringe Steigerung für das Jahr 2023 stellt insofern ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für den Märkischen Kreis dar. Für die Beschäftigten kalkuliert der Märkische Kreis für 2023 Steigerungen von 4,0 Prozent sowie ebenfalls 2,0 Prozent für die Folgejahre. Auch hier bleibt abzuwarten, wie die tatsächlichen Steigerungen ausfallen. Mit der Inflation steigen die Erwartungen an die Tarifvertragsparteien für den Tarifabschluss der Beschäftigten. Vor diesem Hintergrund scheinen höhere Abschlüsse möglich. Dies bedeutet ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für den Haushalt des Märkischen Kreises. Ergänzend drohen Risiken aus der Planung der Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für die aktiven Beamten und Versorgungsempfänger. Der Märkische Kreis plant diese sowohl für die aktiven Beamten, als auch für die Versorgungsempfänger bei den Personalaufwendungen. Dies erklärt auch die rückläufigen Versorgungsaufwendungen in der Planung. Bereits seit 2017 hat der Kreis sowohl für die aktiven Beamten, als auch für die Versorgungsempfänger zu geringe Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen geplant. Für das Jahr 2023 plant er angekoppelt an die ein-prozentige Besoldungssteigerung, die er einplant, eine ebenfalls ein-prozentige Dynamisierung der Pensionsrückstellungen. Hier

⁶ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2022 (Az. 304-46.05.01-264/22).

ist aufgrund der bereits beschlossenen Besoldungssteigerung in Höhe von 2,8 Prozent von höheren Steigerungen auszugehen.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** sinken von 2021 bis 2026 planmäßig um 21,44 Mio. Euro. Dazu tragen insbesondere die rückläufigen Mittel für den Breitbandausbau bei. Diese sind 2021 in Höhe von 25,22 Mio. Euro angefallen. Für 2024 plant der Kreis nur noch 10,00 Mio. Euro hierfür. Im Übrigen plant er auch weniger Mittel für die bauliche Instandhaltung. Hier hat er 2021 noch Maßnahmen aus Mitteln des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) umgesetzt. Mit der Haushaltsplanung 2023 plant der Kreis eine deutliche Steigerung bei den Bewirtschaftungsaufwendungen der Gebäude von 50 Prozent ein. Neben den Preisentwicklungen des Energiesektors sind diese aber durch die neuen Gebäude „Wilhelm-Busch-Schule“, „Carl-Sonnenschein-Schule“, „Kreisarchiv“ und „Rettungswache Halver“ begründet. In der mittelfristigen Planung plant der Kreis hier weitere Preissteigerungen von rund einem Prozent ein. Es bleibt ebenfalls abzuwarten, wie sich vor allem die Preise auf dem Energiemarkt künftig entwickeln. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass die eingeplanten Aufwendungen nicht ausreichen.

Bei **bilanziellen Abschreibungen** berücksichtigt der Kreis 2026 nicht die Abschreibung der Bilanzierungshilfe nach dem NKf-CUIG. Nach den tatsächlich entstandenen und geplanten außerordentlichen Erträgen wäre bei einer Abschreibungsdauer von 50 Jahren ein Betrag von rund 1,5 Mio. Euro abzuschreiben, der derzeit nicht berücksichtigt ist. Das ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko für den Märkischen Kreis.

Zu den werthaltigsten Positionen der **Transferaufwendungen** zählen unter anderem die **Landschaftsumlage**, die **Betriebskostenzuschüsse zu den Kindertageseinrichtungen** in kommunaler und privater Trägerschaft und die **Mittel zur Aufrechterhaltung des ÖPNV**.

Für die Landschaftsumlage plant der Märkische Kreis bis 2026 einen Anstieg um 62,29 Mio. Euro auf 176,84 Mio. Euro. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 9,07 Prozent. Der Märkische Kreis orientiert sich bei der Planung am Hebesatz aus der Einleitung der Benennungsherstellung des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL) in Höhe von 16,40 Prozent und wendet diesen auf seine Umlagegrundlagen an. Es besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass der Umlagebedarf des Landschaftsverbands weiter steigt oder aber die Umlagegrundlagen des Märkischen Kreises im Vergleich zu den anderen Verbandsmitgliedern steigen. So wäre eine höhere Landschaftsumlage zu tragen.

Bei den Betriebskostenzuschüssen plant der Kreis von 2021 bis 2026 Steigerungen in Höhe von 4,34 Mio. Euro. Er trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Kindergartenplätze weiter ausgebaut werden. Für diese Aufwendungen erhält der Kreis Landeszuschüsse.

Wie bereits in der Ist-Situation erläutert, leistet der Märkische Kreis jährlich Mittel zur Aufrechterhaltung des ÖPNV an die Märkische Kommunale Wirtschafts-GmbH (MKG), die wiederum die Verluste der Märkischen Verkehrsgesellschaft (MVG) ausgleicht. Die Mittel steigen von 2021 bis 2023 um 9,20 Mio. Euro auf 25,45 Mio. Euro. Hierzu tragen einerseits Kostensteigerungen der MVG bei, insbesondere aufgrund der gestiegenen Kraftstoffpreise. Darüber hinaus hat aber der Kreistag der Märkischen Kreis in seiner Sitzung am 9. Juni 2022 beschlossen, dass er jährlich höhere Mittel an die MKG leistet. Ab 2026 soll er so eine Vollabdeckung des ÖPNV-Verlustes tragen. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass der Kreis künftig höhere Verlustausgleiche zu tragen hat.

Für die **weiteren stichpunktartig geprüften Aufwendungen** ergaben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aktuell werden diese verstärkt durch:

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie
- durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse des Märkischen Kreises berücksichtigt.

Vergleiche der Ist-Ergebnisse mit der Planung und mittelfristigen Planung vorhergehender Haushaltspläne zeigen dennoch, dass der Kreis seine Aufwendungen vor allem in den letzten zwei Jahren der mittelfristigen Ergebnisplanung stets zu niedrig kalkuliert hat und hier im Ergebnis zu geringe Umlagebedarfe ausgewiesen hat. Ebenfalls zu niedrig kalkulierte Erträge kompensieren den Effekt bedingt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Preissteigerungen ist es daher wahrscheinlich, dass mittelfristig von höheren **Umlagebedarfen** auszugehen ist. Dies erschwert den kreisangehörigen Kommunen die eigene Planung.

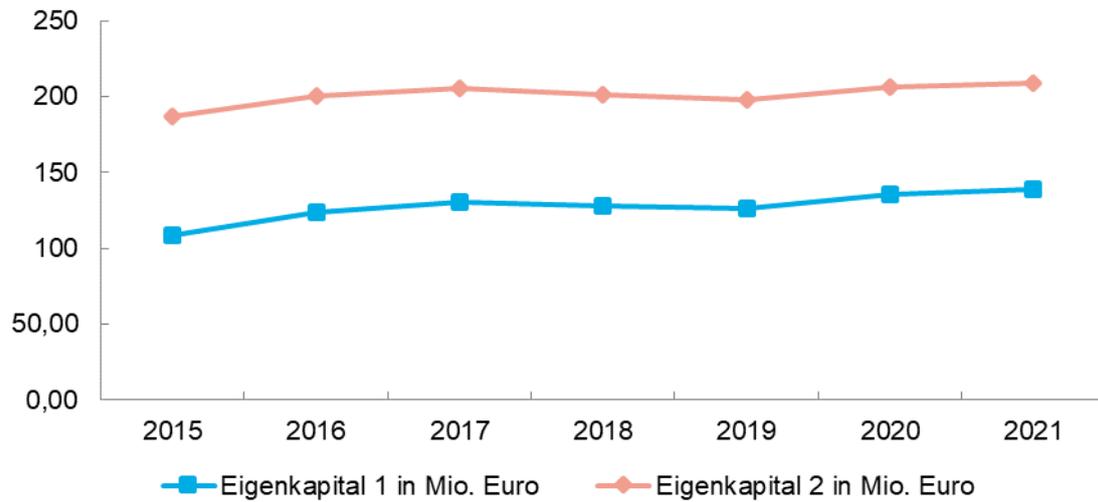
Der Vergleich zeigt, dass die Planung des eigentlichen Haushaltsjahres konkreter wird. In der Vergangenheit haben vor allem die im Kapitel „1.3.3. Ist-Ergebnisse“ dargestellten Entwicklungen dazu geführt, dass die Jahresergebnisse des Kreises besser ausfielen als geplant. Die gpaNRW stellt die für die mittelfristige Planung des Märkischen Kreises geplanten Jahresergebnisse nicht in Frage. Es besteht jedoch ein Handlungsbedarf, die aktuell geplanten Umlagebedarfe tatsächlich zu realisieren.

1.3.5 Eigenkapital

- ➔ Die Eigenkapitalausstattung des Märkischen Kreises ist vergleichsweise hoch. Die bilanzielle Überschuldung droht auch dann nicht, wenn er die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG in voller Höhe verrechnet.

Ein Kreis sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital er hat, desto weiter ist er von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

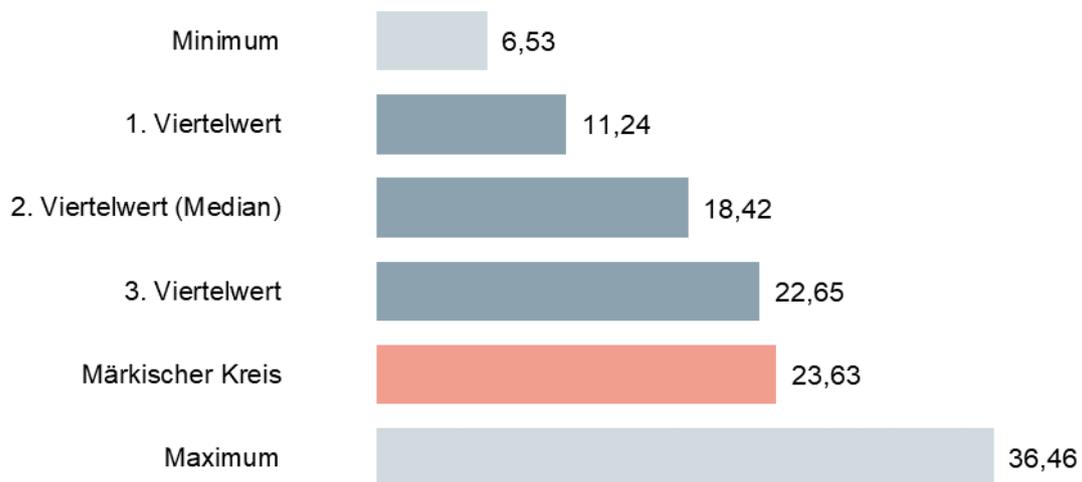
Eigenkapital Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021



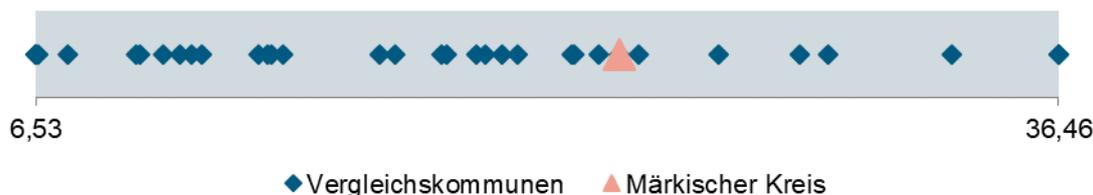
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 7 in der Anlage dieses Teilberichts.

Die in Summe positiven Jahresergebnisse haben das Eigenkapital der **Märkischen Kreises** um 44,27 Mio. Euro auf 139 Mio. Euro erhöht. Gegenüber der Eröffnungsbilanz hat sich das Eigenkapital gemindert. So betrug es da noch 154 Mio. Euro.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2020

Grund- und Kennzahlen	Märki- scher Kreis	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Me- dian)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	35,99	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Ausgleichsrücklage je Einwohner in Euro	100	19,60	61,40	99,94	131	259	31
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	22,64	6,05	10,75	17,36	21,21	35,53	31
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	35,15	21,27	31,27	34,48	38,47	49,65	31

Der Märkische Kreis gehört in allen Jahren zur Hälfte der Kreise mit den höchsten Eigenkapitalquoten 1. Bezieht man die Sonderposten in die Betrachtung ein, positioniert sich der Kreis im interkommunalen Vergleich etwas schlechter. Die Eigenkapitalquote 2 liegt in allen Jahren zwischen dem 2. und 3. Viertelwert des interkommunalen Vergleichs.

Für die Jahre 2022 bis 2026 plant der Märkische Kreis negative Jahresergebnisse in Höhe von summiert 22,87 Mio. Euro. Die geplanten Jahresergebnisse unterliegen den in Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ beschriebenen Risiken. Sofern die Jahresergebnisse ab 2023 planmäßig eintreten, werden sie das Eigenkapital auf 116 Mio. Euro reduzieren. Die Ausgleichsrücklage würde dadurch zur Hälfte verzehrt. Im Vergleich zu anderen Kreisen ist die Risikovorsorge durch die Ausgleichsrücklage überdurchschnittlich.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die geplanten Jahresergebnisse außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG sowie NKF-CUIG in Höhe von summiert 76,60 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2026 enthalten. Ab 2026 ist diese Bilanzierungshilfe entweder nach § 6 Abs. 1 NKF-CUIG über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben oder § 6 Abs. 2 NKF-CUIG erfolgsneutral in Anteilen gegen das Eigenkapital auszubuchen. Der Märkische Kreis hat sich dazu entschieden, die Bilanzierungshilfe über einen Zeitraum von 50 Jahren erfolgswirksam abzuschreiben. Dies bedeutet eine jährliche Belastung von 1,53 Mio. Euro, die der Kreis kompensieren muss.

Nach aktuellem Stand hat der Märkische Kreis ausreichend Eigenkapital, um die Bilanzierungshilfe in voller Höhe zu verrechnen.

1.3.6 Schulden und Vermögen

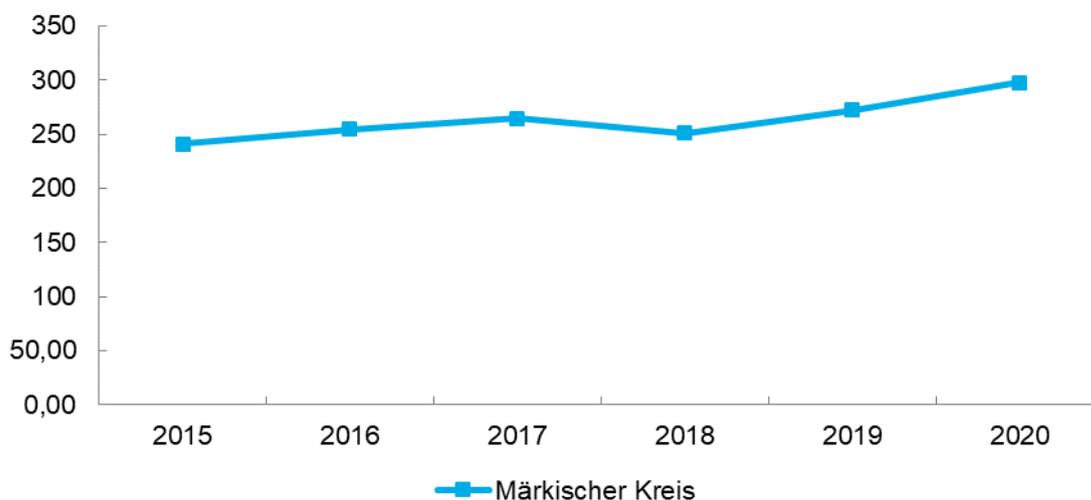
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kreise ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen des Kreises Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- ➔ Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Märkischen Kreises sind hoch. Sie schränken die Handlungsfähigkeit des Kreises ein. Planmäßig werden sie weiter deutlich steigen. Auch die Liquiditätskredite werden weiter zunehmen.
- ➔ Das Gebäudevermögen und Infrastrukturvermögen des Märkischen Kreises befindet sich überwiegend in einem guten baulichen und technischen Zustand. Es gibt derzeit keine Hinweise auf größere zusätzliche Reinvestitionsbedarfe.

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft eines Kreises.

1.3.6.1 Verbindlichkeiten

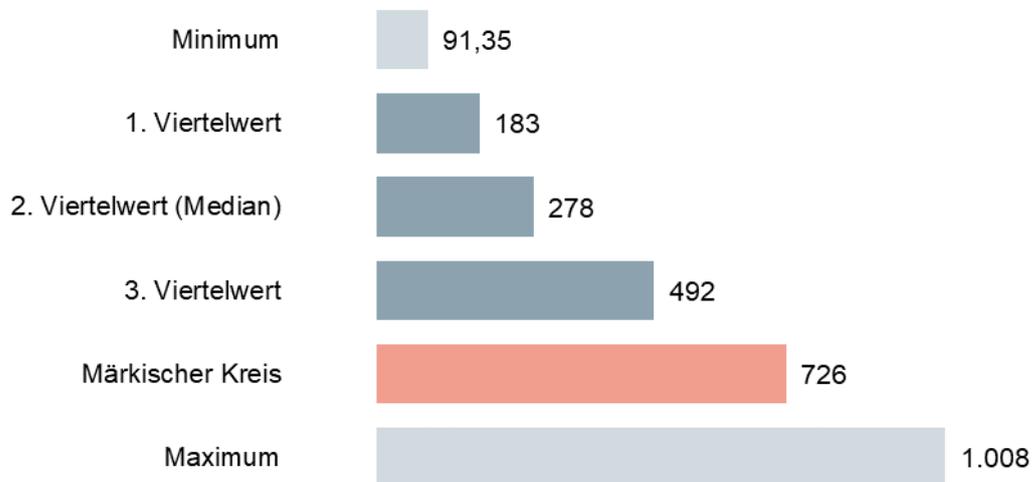
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020



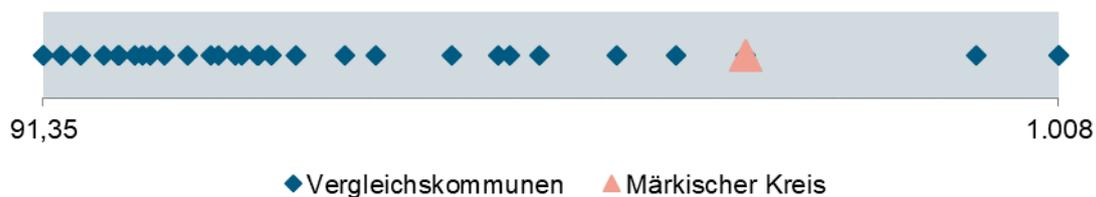
Der **Märkische Kreis** ist weiterhin dazu verpflichtet, einen Gesamtabchluss aufzustellen. Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2020 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen des Märkischen Kreises verwendet. Die Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kreise verglichen. Soweit von anderen Kreisen nur

hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern des Märkischen Kreises sind vergleichsweise hoch. Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts fließen die Verbindlichkeiten folgender Unternehmen mit ein:

- Märkische Gesundheitsholding GmbH & Co KG mit diversen Tochterunternehmen (z. B. Märkische Kliniken GmbH)
- MKG Märkische Kommunale Wirtschafts-GmbH mit Tochterunternehmen
- Gesellschaft zur Wirtschafts- und Strukturförderung im Märkischen Kreis mbH
- AMK Verbund mit diversen Unternehmen (wie z. B. AMK Abfallentsorgungsgesellschaft des Märkischen Kreises mbH)

Von 2015 bis 2020 sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern um 57 Mio. Euro auf 298 Mio. Euro gestiegen. Das entspricht einer Steigerung von 23,65 Prozent. Gestiegen sind dabei sowohl die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts, als auch die Verbindlichkeiten des Konzerns.

Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts basieren die Gesamtverbindlichkeiten Konzern zu einem großen Teil auf Verbindlichkeiten der Märkischen Gesundheitsholding GmbH & Co. KG. 2020 betragen diese 86,77 Mio. Euro. Das sind 212 Euro je Einwohner. Sie sind gegenüber 2015 um 9,56 Mio. Euro gestiegen. Die gpaNRW hat die Gesamtverbindlichkeiten Konzern überschlägig ohne die Verbindlichkeiten der Kliniken verglichen. Auch hier positioniert sich der Märkische Vergleich im höchsten Vergleichsviertel.

Neben den Verbindlichkeiten der Gesundheitsholding sind mit 36,30 Mio. Euro (88,48 Euro je Einwohner) darüber hinaus auch die Verbindlichkeiten der AMK Objektgesellschaft mbH & Co. KG hoch. Gleiches gilt für die MKG Märkische Kommune Wirtschafts-GmbH, welche Verbindlichkeiten von 29,63 Mio. Euro (72,22 Euro je Einwohner) aufweist.

Im Kernhaushalt haben die Verbindlichkeiten ebenfalls zugenommen. Sie sind von 2015 bis 2021 um rund 22 Mio. Euro auf 168 Mio. Euro gestiegen. Gestiegen sind sowohl die Investitionskredite (von 56,81 Mio. Euro auf 64,45 Mio. Euro), als auch die Liquiditätskredite (von 48,72 Mio. Euro auf 82,51 Mio. Euro). Abgenommen haben dagegen die Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen. Diese waren bis 2018 mit rund 18 Mio. Euro bilanziert und sind nun nicht mehr bilanziert. Die investiven und konsumtiven Kredite enthalten jeweils Mittel aus dem Förderprogramm des Landes NRW „Gute Schule 2020“, für die das Land die Zins- und Tilgungsleistungen in voller Höhe trägt. Doch auch ohne diese Verbindlichkeiten, sind die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts überdurchschnittlich.

Verbindlichkeiten ohne Programm Gute Schule 2020 je Einwohner in Euro 2020

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
362	76,48	112	155	318	466	31

Neben den Verbindlichkeiten sind im Märkischen Kreis auch die Schulden insgesamt gestiegen. Die Schulden haben sich von 2015 bis 2021 um 50 Mio. Euro auf 383 Mio. Euro erhöht. Rund 28 Mio. Euro sind davon auf den Anstieg der Rückstellungen zurückzuführen. Diese basieren zu rund 85 Prozent auf Pensionsrückstellungen. Die Pensionsrückstellungen sind in diesem Zeitraum um rund 33 Mio. Euro auf 181 Mio. Euro gestiegen. Für die Versorgungsverpflichtungen hat der Märkische Kreis in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu benötigt er die entsprechende Liquidität. Zur Ausfinanzierung der Versorgungsleistungen zahlt der Kreis in einen Versorgungsfonds der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse ein. Bei der Betrachtung der erweiterten Effektivverschuldung beziehen wir u. a. diesen in die Betrachtung mit ein, indem die gpaNRW den Schulden Vermögenspositionen gegenüberstellt, die ein Kreis liquidieren und zur Schuldenablösung einsetzen könnte. Neben liquiden Mitteln und Forderungen gehört auch der Versorgungsfond als Wertpapiere des Anlagevermögens dazu.

Bis 2021 ist auch die erweiterte Effektivverschuldung des Märkischen Kreises gegenüber 2015 um rund 9 Mio. Euro gestiegen.

1.3.6.2 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kreise,

die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber den Kreisen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäudevermögen Märkischer Kreis 2020

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 KomHVO NRW		Durchschnittliche GND* Märkischer Kreis	Durchschnittliche RND* Märkischer Kreis	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Verwaltungsgebäude	40,00	80,00	67,20	17,80	73,51
Schulen	40,00	80,00	67,98	22,80	66,45
Schulsporthallen	40,00	60,00	52,75	8,25	84,36
Rettungswachen	40,00	80,00	40,00	12,25	69,38
Wohnhäuser	50,00	80,00	81,00	21,17	73,87
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins- und Jugendheime	40,00	80,00	79,33	32,67	58,82
Verkehrsflächen	30,00	60,00	50,00	32,00	36,00

*GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer

Aus bilanzieller Sicht hat der Gebäudebestand des **Märkischen Kreises** bereits jeweils mehr als die Hälfte seiner Nutzungsdauer überschritten. Der Zustand der Gebäude ist nach Auskunft des Kreises dennoch gut. Der Kreis hat in den vergangenen Jahren in seinen Gebäudebestand investiert. Zudem hat der Kreis auch viele konsumtive Maßnahmen zum Substanzerhalt realisiert, wie etwa die Erneuerung von Fenstern und Dächern.

In den Anlagenabnutzungsgrad der Verwaltungsgebäude fließen das in den 1980er-Jahren erbaute Kreishaus in Lüdenscheid, die bilanziell bereits abgeschrieben Gebäude „Kreishaus I“ in Altena und „Kreishaus II“ in Iserlohn, das 1955 erbaute „Kreishaus II“ in Altena und das 1995

erbaute Straßenverkehrsamt in Iserlohn ein. Das „Kreishaus II“ in Iserlohn wurde zwischenzeitlich abgerissen. Die Erweiterung des Kreishauses in Lüdenscheid soll voraussichtlich Ende 2023 fertig gestellt werden. 2022 wurde der Neubau des Kreisarchives aktiviert, das auf dem Grundstück des ehemaligen Berufskollegs Altena errichtet wurde.

Beim Anlagenabnutzungsgrad der Schulgebäude fließen mehrere Berufskollegs und Förder-schulen ein, unter anderem auch das fast abgeschriebene Berufskolleg in Altena. Dieses wurde zwischenzeitlich abgerissen. Mit Fördermitteln und Mitteln des Haushaltes wurde die Gebäu-desubstanz der Gebäude erhalten und an pädagogische Erfordernisse angepasst. Aktuelle Maßnahmen sind die Kernsanierung des Gebäudes C des Berufskollegs Iserlohn, der Neubau des Verwaltungsgebäude und der Aula des Berufskollegs Halver-Ostend, ein Erweiterungsbau mit mehreren neuen Klassenräumen, Musikraum, Lichthof und Technikräumen an der Wilhelm-Busch-Schule Hemer aufgrund zunehmender Schülerzahlen, ein Aufzug am Berufskolleg Men-den sowie einen Neubau am Carl-Sonnenschein-Schule Iserlohn. Weiterhin sollen Maßnahmen im Zuge des Digitalpakts sowie zur Erreichung der CO²-Neutralität realisiert werden.

Auch der Zustand der Schulsporthallen ist trotz des hohen Anlagenabnutzungsgrades nach Auskunft des Kreises gut. Die Schulsporthallen in Menden und Lüdenscheid wurden umfassend saniert.

Am Schullandheim Norderney soll der bestehende Investitionsstau behoben werden. Um die Attraktivität des Schullandheims dauerhaft zu sichern soll es saniert und ausgebaut werden.

In den Anlagenabnutzungsgrad der Rettungswachen fließt noch die alte Rettungswache in Hal-ver ein. Diese soll veräußert werden. Der Neubau der Rettungswache wurde Anfang 2023 in Betrieb genommen. Zudem wurde in Altena 2021 ein Brandschutz- und Rettungsdienstzentrum eröffnet.

Die Kreisstraßen sind im Märkischen Kreis mit einem Anlagenabnutzungsgrad von 36 Prozent vergleichsweise jung. Auch der tatsächliche Zustand der Straßen ist gut. Nähere Informationen zum Zustand der Straßen und zu Steuerungs- und Optimierungspotenzialen enthält Kapitel 8.4 „Verkehrsflächen“ des Teilberichts 8 „Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün“.

1.3.6.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob der Kreis in der Lage ist, die von ihm geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

Salden der Finanzplanung Märkischer Kreis in Mio. Euro 2022 bis 2026

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3,44	-18,69	-5,54	-1,28	-7,05
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-22,95	-37,72	-23,52	-15,95	-15,90
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-19,52	-56,40	-29,06	-17,22	-22,96
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	13,58	29,83	16,00	8,77	8,78

Kennzahlen	2022	2023	2024	2025	2026
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5,94	-26,57	-13,06	-8,45	-14,18

Mit Ausnahme des Jahres 2023 plant der **Märkische Kreis** negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. In Summe belaufen sich diese im Planungszeitraum auf -29,12 Mio. Euro. Mit diesen Mitteln kann der Kreis in den Planjahren keine ordentlichen Tilgungsleistungen decken, die er mit rund 30,00 Mio. Euro beziffert.

Auch den für die Jahre 2022 bis 2026 geplanten investiven Finanzierungsbedarf von insgesamt 116 Mio. Euro müsste der Kreis entsprechend über Kredite decken. Da der Kreis keine liquiden Mittel hat, würden auch die Liquiditätskredite weiter steigen. Nach dem Haushaltsplan 2023 wird der Bestand an Liquiditätskrediten bis 2026 auf 127 Mio. Euro zunehmen (2021: 82,51 Mio. Euro).

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW die Haushaltssteuerung des Kreises. Sie geht dazu näher auf folgende Themen ein:

- Informationen zur Haushaltssituation,
- Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung,
- Ermächtigungsübertragungen und
- Fördermittelmanagement.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ Über ein regelmäßiges Finanzberichtswesen sind die Entscheidungsträger über die wesentlichen Entwicklungen der Ergebnisrechnung informiert und können auf dieser Basis Entscheidungen treffen, wenn Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind. Den Informationsgehalt der Finanzcontrollingberichte will der Märkische Kreis noch optimieren.

Ein Kreis sollte stets aktuelle Informationen zur Haushaltssituation haben. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kreise die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte eines Kreises für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Landrätin bzw. dem Landrat und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

Darüber hinaus sollte eine Landrätin bzw. ein Landrat sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Der **Märkische Kreis** hielt die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse überwiegend ein. Für den Jahresabschluss konnte der Märkische Kreis die Frist jedoch nicht halten und brachte den Entwurf erst in der Dezembersitzung des Kreistags ein. Er beschließt die Haushaltssatzungen jeweils im Dezember des Vorjahres. Damit liegen Politik und Verwaltung alle haushaltswirtschaftlichen Informationen zu Beginn der Haushaltsjahre vor.

Der Märkische Kreis möchte sein Finanzcontrolling optimieren. Seit 2022 erstellt der Fachdienst 20 „Finanzwirtschaft und Beteiligungen“ das Finanzcontrolling. Zuvor hat der Fachdienst 13 „IT, Organisation u. Controlling“ unterjährig zwei bis drei Prognoseberichte erstellt, die die Kämmerin, die Fachbereichsleitung 1 und der Landrat erhielten. Zudem gab es einen jährlichen, durch den Fachbereich 20 erstellten Schuldenbericht.

Die Berichte bezogen sich ausschließlich auf die Ergebnisrechnung. Sie prognostizierten das voraussichtliche Jahresergebnis des Märkischen Kreises sowie die Teilergebnisse der Fachbereiche. Auch für die differenzierte Kreisumlage (Jugendamtsumlage) prognostizierte der Kreis die voraussichtliche Abweichung gegenüber dem Planansatz zum 31. Dezember. In einer Anlage zum Finanzcontrollingbericht stellte der Kreis noch detaillierter die voraussichtliche Entwicklung der Personalaufwendungen und Abschreibungen sowie die voraussichtliche Inanspruchnahme der (konsumtiven) Ermächtigungsübertragungen dar. Zudem kommentierten die zuständigen Fachdienste ihre wesentlichen Abweichungen zwischen Plan und Prognose. Statt zur unterjährigen Steuerung wurden die Berichte bislang eher für die Haushaltsplanung genutzt.

Das soll sich zukünftig ändern. Mit der Übernahme der Finanzcontrollingberichte durch den Fachdienst 20, sollen sich auch die unterjährigen Steuerungsmöglichkeiten verbessern. Im April, Juli und Oktober eines Jahres soll über alle Ergebniskonten berichtet werden. In den übrigen Monaten beschränkt sich der Bericht auf die Top-Ergebniskonten, die in Anlage 2 zur Konzeption des Berichtswesens vom 30. April 2022 benannt sind.

Die Struktur des Berichts soll budgetorientiert ausgerichtet sein und damit der neuen Struktur des Haushaltsplans ab dem Haushaltsjahr 2023 folgen. Auch der Kreis der Berichtsempfänger soll ausgeweitet werden und zukünftig auch die Politik und kreisangehörigen Kommunen umfassen. Neben den Prognoseberichten für die Ergebnisrechnung sollen folgende zusätzliche Inhalte den Informationsgehalt der Finanzcontrollingberichte steigern:

- Darstellung wesentlicher Finanzdaten (z. B. größere Investitionsmaßnahmen, Liquidität),
- komprimierter Schuldenbericht sowie
- Bericht über wesentliche Chancen- und Risiken.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Der Umlagebedarf des Märkischen Kreises wächst konstant. In den kommenden Jahren führen unter anderem die Sozialleistungen und die stark steigende Landschaftsumlage, aber auch die Auswirkungen der A45-Sperrung und der Hochwassergefährdung zu weiteren Belastungen. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.

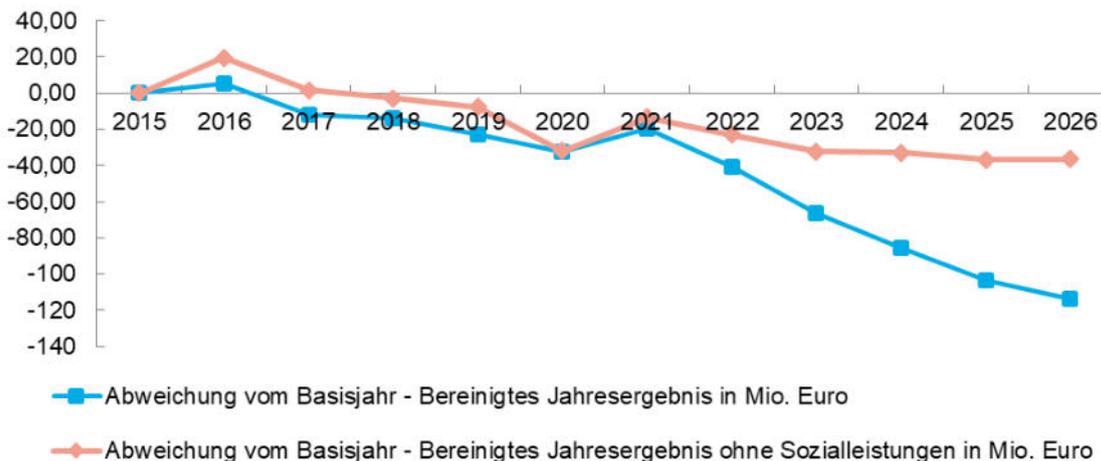
Ein Kreis hat nach § 53 Abs. 1 KrO NRW i. V. m. § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für ihn eine dauernde Aufgabe, seine finanzielle Leistungskraft und seinen Aufgabenbestand in Einklang zu bringen. Ein Kreis sollte durch Konsolidierungsmaßnahmen seinen Haushalt entlasten. So kann er eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage als größte Ertragsposition beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Schlüsselzuweisungen, die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage, dem Fonds Deutsche Einheit sowie einer möglichen Sonderumlage nach § 56c KrO NRW und um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kreise nach dem NKF-CIG und NKF-CUIG die coronabedingten Haushaltsbelastungen isolieren und in dieser Höhe einen außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die vom Märkischen Kreis ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Die bereinigten Ergebnisse zeigen, wie sich die Haushaltssteuerung des Märkischen Kreises langfristig und damit nachhaltig auswirkt.

Die Landschaftsumlage, die Jugendamtsumlage und die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf den Umlagebedarf und die Jahresergebnisse des Kreises. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können vom Kreis nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW bereinigt diese Positionen daher in einem weiteren Schritt und stellt das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabelle 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2026



Mit Ausnahme des Jahres 2016 ist das bereinigte Jahresergebnis des **Märkischen Kreises** ausgehend von Basisjahr 2015 negativ. Das gilt für die Ist- und die Planjahre. Im letzten Ist-Jahr 2021 ist das bereinigte Jahresergebnis 19,51 Mio. Euro schlechter als 2015. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums 2026 verschlechtert es sich um weitere 94,49 Mio. Euro. Das bedeutet, dass der Umlagebedarf weiter steigen wird (vgl. Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“).

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit schlechter als die nicht bereinigten Jahresergebnisse. Diese waren in den Ist-Jahren überwiegend ausgeglichen. Das zeigt, dass der Kreis die stetig steigenden Aufwendungen nur durch eine ebenfalls steigende Kreisumlage kompensieren konnte. Dem Kreis ist es nicht gelungen, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie allgemeine Preissteigerungen. Allein die Personalaufwendungen haben sich von 2015 bis 2021 um rund 33 Mio. Euro (47 Prozent) erhöht.

Die Grafik verdeutlicht, dass die Sozialleistungen zu einer Ergebnisverschlechterung beitragen⁷. 2020 verlaufen die Trendlinien mit und ohne Sozialleistungen annähernd identisch. Das Defizit aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wird durch die Erträge aus der Jugendamtsumlage weitestgehend kompensiert. Begünstigend wirken sich vor allem die Verbesserungen aus, die der Märkische Kreis im Produktbereich „Soziale Leistungen“ erzielen kann. Die deutlichste Verbesserung gegenüber dem Vorjahr ergibt sich dabei im Jahr 2020. Hier hat der Märkische Kreis erstmals die erhöhte Kostenerstattung des Bundes für die Leistungen der Unterkunft erhalten. Ab 2022 plant der Kreis wieder höhere Fehlbeträge in diesem Produktbereich und die bereits im Kapitel „1.3.4 Plan-Ergebnisse“ geschilderte stark steigende Landschaftsumlage. Die Schere zwischen den geplanten bereinigten Jahresergebnissen und den geplanten bereinigten Jahresergebnissen ohne Sozialleistungen geht ab dann deutlich auseinander.

⁷ Unter „Sozialleistungen“ versteht die gpaNRW an dieser Stelle den Saldo aus den Erträgen der Jugendamtsumlage, den Aufwendungen der Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe“.

Erschwerend trifft den Kreis daneben die Sperrung der Rahmedetalbrücke auf der A45 in vielen Bereichen und die Hochwasserproblematik.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der bereinigten Jahresergebnisse, dass der Kreis insbesondere vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen gefordert ist, Konsolidierungsmöglichkeiten zu entwickeln, um seine kreisangehörigen Kommunen nachhaltig zu entlasten. Eine temporäre Reduzierung der Kreisumlage bei gleichzeitiger Verringerung des Eigenkapitals hat keine nachhaltige Entlastungswirkung.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

➔ Der Märkische Kreis hat seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung geregelt.

➔ **Feststellung**

Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Märkischen Kreises deutlich. Der Kreis nimmt die investiven Haushaltsansätze in der Regel nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.

Ein Kreis sollte seine Aufwendungen sowie seine Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kreise sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Ein Kreis kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat ein Kreis Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Der **Märkische Kreis** hat seine Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in seiner „Dienstanweisung zur Übertragung von Ermächtigungsübertragungen im Rahmen des Jahresabschlusses“ vom 09. Dezember 2019 geregelt.

Danach sind investive Auszahlungen unter Beachtung der sachlichen Bindung der Haushaltsansätze übertragbar. Aufwendungen und damit verbundene konsumtive Auszahlungen sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Der Umfang der Ermächtigungsübertragungen beschränkt sich dabei auf die noch nicht in Anspruch genommenen Haushaltsmittel. Die Ermächtigungsübertragungen bleiben bis zum Ende des Haushaltsjahres verfügbar. Über weitere Ermächtigungsübertragungen muss dann erneut entschieden werden. Sie sollten jedoch innerhalb von zwei Jahren auf das ursprüngliche Haushaltsjahr verwendet werden.

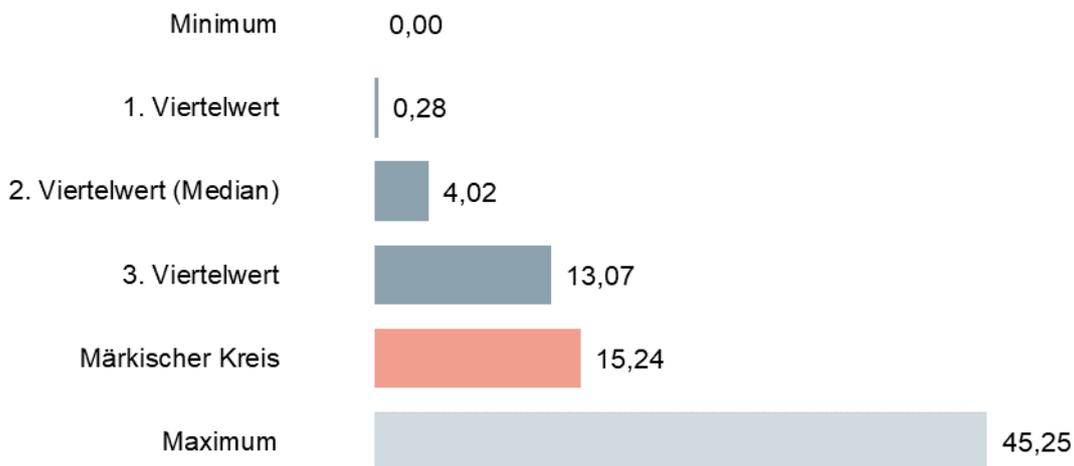
Auch das Antragsverfahren hat der Märkische Kreis in seiner Dienstanweisung geregelt. Danach beantragen die Fachdienste die Ermächtigungsübertragungen beim Fachdienst 20 und der Kämmerer entscheidet über diese. Der Kreistag wird nach § 22 Absatz 4 KomHVO über die übertragenen Ermächtigungen und die Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan informiert.

Ordentliche Aufwendungen Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	464	487	520	533	546	571	
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,98	1,89	2,88	13,21	19,61	6,25	8,85
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,42	0,39	0,55	2,48	3,59	1,10	1,42
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	466	488	522	546	566	577	634
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,42	0,39	0,55	2,42	3,47	1,08	1,40
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	461	487	513	528	543	583	652
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	98,89	99,61	98,13	96,71	95,91	101	103

Der Märkische Kreis überträgt jährlich konsumtive Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr. Diese erhöhen die Haushaltsansätze um bis zu 3,59 Prozent. Im interkommunalen Vergleich 2020 positioniert sich der Märkische Kreis wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



In den Vergleich sind 31 Werte eingeflossen. Davon haben sieben Kreise keine konsumtiven Ermächtigungen ins Jahr 2020 übertragen.

In das Jahr 2020 hat der Märkische Kreis konsumtive Mittel für 22 Maßnahmen übertragen. Zu den wesentlichen konsumtiven Ermächtigungsübertragungen des Märkischen Kreises gehörten in diesem Jahr:

- Der Breitbandausbau in den Gewerbegebieten wird 2020 fortgesetzt (Übertrag: 2,60 Mio. Euro).
- Auch die Fördermaßnahmen aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ werden 2020 fortgeführt (Übertrag: 0,35 Mio. Euro).
- Die ÖPNV-Pauschale nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG sind laut Bewilligungsbescheid der Bezirksregierung bis zum 30. Juni 2020 zu verwenden (Übertrag: 1,89 Mio. Euro).
- In diesem Zusammenhang stehen auch die Landesmittel für die Ausbildungsverkehrspauschale, die ebenfalls bis zum 30. Juni 2020 zu verwenden sind (Übertrag: 0,61 Mio. Euro).
- Für Maßnahmen aus der Wasserrahmenrichtlinie wurden Mittel in Höhe von 0,35 Mio. Euro übertragen. Durch eine zuvor erforderliche Altlastenuntersuchung haben sich die Maßnahmen zeitlich verzögert.

Auch im Jahr 2020 überträgt der Märkische Kreis erneut Haushaltsermächtigungen für den Breitbandausbau, Maßnahmen aus dem Programm „Gute Schule 2020“ sowie aus der ÖPNV-Pauschale und der Ausbildungsverkehrspauschale in das Folgejahr. Mit insgesamt 6,76 Mio. Euro machen sie rund drei Viertel der gesamten 24 konsumtiven Ermächtigungsübertragungen in diesem Jahr aus.

Investive Auszahlungen Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltsansatz in Mio. Euro	14,15	29,20	16,36	22,60	30,81	51,32	
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	7,31	7,35	11,39	14,34	17,16	16,20	39,98
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	51,62	25,17	69,62	63,44	55,70	31,56	86,99
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	21,46	36,55	27,75	36,94	47,97	67,51	85,94
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	34,05	20,11	41,05	38,81	35,77	23,99	46,52
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	11,63	12,95	8,56	16,61	16,85	36,29	34,54
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	54,21	35,42	30,84	44,95	35,12	53,76	40,20

Der Märkische Kreis überträgt jährlich investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Besonders hoch sind die Ermächtigungsübertragungen von 2020 ins Jahr 2021. Hier überträgt der Märkische Kreis mehr als doppelt so viele Ermächtigungen, wie noch im Vorjahr.

Ins Jahr 2020 hat der Kreis Mittel für 46 investive Einzelmaßnahmen ins Folgejahr übertragen. Besonders werthaltig waren folgende investive Maßnahmen:

- Durch den Brand im Serverraum hat sich die Beschaffung von Softwareprodukte verzögert. Daher werden Mittel in Höhe von 1,32 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen.
- Gleiches gilt für den Erwerb von Hardwareprodukten (Übertrag: 1,00 Mio. Euro).
- Für den Erweiterungsbau des Kreishauses Lüdenscheid wurden Mittel in Höhe von 1,74 Mio. Euro übertragen. Die Maßnahme wurde 2020 fortgeführt.
- Die Baumaßnahme „K 11, Netzschluss Balve-Garbeck/Hemer Ihmert“ wurde beendet. Für die Rechnung wurden Mittel in Höhe von 1,01 Mio. Euro übertragen.
- Die Baumaßnahme „K 12n, Ortsumgehung Balve-Garbeck“ wurde beendet. Für die Rechnung wurden Mittel in Höhe von 1,20 Mio. Euro übertragen.
- Für die Beschaffung von Atemschutzgeräten wurden Mittel in Höhe von 2,50 Mio. Euro übertragen.
- Für die Beschaffung von Schulinventar für die Berufskollegs wurden Mittel in Höhe von 1,98 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen.

Intrakommunal vergleichsweise hohe investive Ermächtigungen hat der Märkische Kreis ins Jahr 2021 übertragen. Er hat Mittel für 62 Einzelmaßnahmen übertragen. Die werthaltigsten investiven Ermächtigungsübertragungen betrafen folgende Maßnahmen:

- Durch den Serverraumbrand mussten erneut Mittel für die Beschaffung von Soft- und Hardware in Höhe von insgesamt 2,48 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen werden.
- Für die Baumaßnahmen „Kreisarchiv“, „Brandschutz- und Rettungsdienstzentrum“, „Erweiterung Rettungswache Halver-Oeckinghausen“ und „Kreishaus Lüdenscheid“ wurden Mittel in Höhe von insgesamt 17,77 Mio. Euro übertragen.
- Für das Energiecontracting wurden die gesamten Mittel in Höhe von 4,10 Mio. Euro übertragen, weil sich der Start der Maßnahme verzögert hat.
- Auch für die Baumaßnahmen „K 11, Netzschluss Balve-Garbeck/Hemer Ihmert“ und „K 12n, Ortsumgehung Balve-Garbeck“ wurden die Mittel für die Rechnungen in Höhe von insgesamt 2,20 Mio. Euro erneut übertragen.
- Für die Beschaffung neuer Technik für das Brand- und Rettungszentrum wurden Mittel in Höhe von 1,78 Mio. Euro übertragen. Die Beschaffungen wurden 2020 beauftragt und konnten aufgrund des Baufortschritts im alten Jahr nicht abgeschlossen werden.
- Der Erwerb der Atemschutzgeräte verschiebt sich erneut in Folgejahr (Übertrag: 1,40 Mio. Euro).
- Für die Beschaffung von Schulinventar für die Berufskollegs wurden Mittel in Höhe von 3,25 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen.

Der Märkische Kreis erhöht seine investiven Haushaltsansätze um durchschnittlich 54,87 Prozent durch die Ermächtigungsübertragungen. In der Regel nimmt er seine fortgeschriebenen Haushaltsansätze nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.

Im interkommunalen Vergleich positioniert der Märkische Kreis wie folgt:

Kennzahlen Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) 2020

Grund- und Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro	39,48	0,00	33,70	64,15	113	292	31
Ansatzserhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent	31,56	0,00	31,22	66,61	117	212	31
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent	53,76	18,93	34,44	41,60	53,21	110	31

2020 sind die investiven Ermächtigungsübertragungen je Einwohner sowie der Ansatzserhöhungsgrad der investiven Auszahlungen des Märkischen Kreises unterdurchschnittlich. Gleichzeitig nimmt der Kreis rund die Hälfte des fortgeschriebenen Ansatzes in Anspruch und damit mehr als 75 der übrigen Kreise. Wie zuvor beschrieben, verhält sich das im Durchschnitt jedoch anders.

Die Gründe, die dazu führen, dass der Märkische Kreis die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Kreisen und Kommunen nicht anders. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte der Kreis die beschriebene Situation zum Anlass nehmen, seine Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte er die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum eines Kreises. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Ein Kreis kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und seinen Eigenanteil mindern.

Dazu muss er erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

1.4.4.1 Fördermittelakquise

➔ Feststellung

Der Märkische Kreis nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Der **Märkische Kreis** hat bislang keine strategischen Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Strategische Vorgaben, zum Beispiel in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

➔ Empfehlung

Der Märkische Kreis sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategische Zielvorgabe umzusetzen. Die Regelung sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -diensten (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Der Märkische Kreis akquiriert Fördermittel aktuell dezentral in den Fachdiensten. Mit dem Stellenplan 2022 hat der Kreis auf Initiative des Landrates 1,5 Stellenanteile für ein zentrales Fördermanagement im Fachdienst Finanzen eingerichtet, von der eine Stelle zum 01. Januar 2023 offiziell besetzt wurde. Das zentrale Fördermittelmanagement soll zunächst ein einheitliches Verfahren zur Fördermittelakquise- und bewirtschaftung aufbauen und Richtlinien und Dienstanweisungen ausarbeiten. Schwerpunktmäßig soll das zentrale Fördermittelmanagement künftig für diese Aufgaben unter Mitwirkung der dezentralen Fachdienste verantwortlich sein. Daneben möchte der Märkische Kreis aber auch extern die Beteiligungen sowie die kreisangehörigen Kommunen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit unterstützen. Er hält auch eine überregionale Vernetzung für wichtig und möchte dieses aufbauen.

Bei der Fördermittelrecherche greift der Märkische Kreis beispielsweise auf Informationen vom Landkreistag oder aus Förderdatenbanken zurück. In der Vergangenheit hat der Kreis auch schon externe Beratungsangebote genutzt. Beispielsweise hinsichtlich der möglichen Akquise von EU – Fördermitteln oder aber Fördermitteln des Bundes.

Die dezentralen operativen Einheiten haben einen Überblick über ihre Förderprojekte. Ein Gesamtüberblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt dem Kreis jedoch bislang. Ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.

Mit der Einrichtung des zentralen Fördermittelmanagements beabsichtigt der Märkische Kreis künftig, der Fördermittelakquise sowie den dazu notwendigen strategischen Vorgaben und Zielen sowie den erforderlichen Richtlinien eine größere Bedeutung beizumessen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat bislang kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Der **Märkische Kreis** bewirtschaftet seine Fördermittel aktuell dezentral in den Fachdiensten. Die Sachbearbeiter sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Mit dem zentralen Fördermittelmanagement soll die Bewirtschaftung der Fördermittel zukünftig weiterhin dezentral wahrgenommen werden. Allerdings soll die zentrale Stelle im Austausch mit den dezentralen Stellen die Verwendungsnachweise erstellen.

Für einen besseren Überblick möchte der Märkische Kreis dann auch eine zentrale Förderdatenbank einrichten, in der er die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern. Bezüglich einer möglichen Softwarelösung tauscht der Kreis sich bereits mit einer seiner kreisangehörigen Kommunen aus, die bereits eine Softwarelösung integriert hat.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die bereits geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten und wesentliche Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegen.

Die Förderdatenbank sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,
- Förderprogramm mit Förderquote,
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme,

- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid,
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise und
- Zweckbindungsfristen.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat der Märkische Kreis bislang ebenfalls nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte der Kreis dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahmen sicherzustellen. Mithilfe der geplanten Förderdatenbank möchte der Kreis auch ein Fördercontrolling etablieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Finanzen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Haushaltssteuerung					
F1	Der Umlagebedarf des Märkischen Kreises wächst konstant. In den kommenden Jahren führen unter anderem die Sozialleistungen und die stark steigende Landschaftsumlage, aber auch die Auswirkungen der A45-Sperrung und der Hochwassergefährdung zu weiteren Belastungen. Der Kreis kann steigende Aufwendungen nicht durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensieren.	69			
F2	Die investiven Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze des Märkischen Kreises deutlich. Der Kreis nimmt die investiven Haushaltsansätze in der Regel nicht einmal zur Hälfte in Anspruch.	71	E2	Der Märkische Kreis sollte investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte er die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO bei der Veranschlagung für Baumaßnahmen konsequent einhalten.	75
F3	Der Märkische Kreis nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift dabei auch auf externe Beratungsangebote zurück. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierbar.	76	E3.1	Der Märkische Kreis sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	76
			E3.2	Der Märkische Kreis sollte einen umfassenden Überblick über alle seine möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte er diese zentral dokumentieren.	77
F4	Der Märkische Kreis hat bislang kein Fördermittelcontrolling und –berichtsweisen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann er noch weiterentwickeln.	77	E4.1	Der Märkische Kreis sollte die bereits geplante Förderdatenbank zeitnah einrichten und wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegen.	77

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Der Kreis sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Politik und Fördergeber regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	78

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	102	97,33	99,27	101	102	106	31
Eigenkapitalquote 1	23,63	6,53	11,24	18,42	22,65	36,46	31
Eigenkapitalquote 2	35,99	22,37	32,16	34,48	39,01	49,96	31
Fehlbetragsquote		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	9,73	0,02	14,75	17,92	21,21	37,44	31
Abschreibungsintensität	2,98	1,14	1,78	2,01	2,36	2,98	31
Drittfinanzierungsquote	28,75	28,75	37,77	47,54	68,46	89,69	30
Investitionsquote	172	63,83	147	193	245	544	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	92,79	92,79	102	108	113	165	31
Liquidität 2. Grades	44,91	44,91	132	203	284	979	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,28	3,33	4,94	6,79	8,93	15,01	31
Zinslastquote	0,27	0,00	0,05	0,12	0,28	0,68	31
Ertragslage							
Allgemeine Umlagenquote	53,14	31,79	41,86	45,93	52,09	64,04	31
Zuwendungsquote	14,61	1,88	13,40	19,27	21,70	29,22	31
Personalintensität	16,82	9,00	13,33	15,64	16,87	20,47	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,42	3,14	7,09	9,73	11,59	16,43	31
Transferaufwandsquote	53,31	47,18	53,55	59,13	68,19	76,08	31

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn ein Kreis tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist er einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.
 Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kreisen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	Durchschnitt 2017 bis 2021
Schlüsselzuweisungen	30,63	36,22	34,92	37,85	41,76	36,28

Tabelle 4: Umlagebedarf Märkischer Kreis 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen in Mio. Euro	473	489	515	530	544	585	653
- Erträge in Mio. Euro	474	504	522	534	542	601	657
+ Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	266	270	280	273	278	284	273
Umlagebedarf in Mio. Euro	265	255	273	270	280	268	269
Umlagebedarf je EW in Euro	640	613	659	652	679	653	659
Umlagevolumen in Mio. Euro	266	270	280	273	278	284	273
Umlagevolumen je EW in Euro	642	648	675	661	674	693	668
Differenz von Umlagevolumen je EW und Umlagebedarf je EW in Euro entspricht dem Jahresergebnis je EW	2,65	35,58	16,42	8,49	-4,71	39,86	8,88
Verhältnis von Umlagevolumen und Umlagebedarf in Prozent	100	106	102	101	99,31	106	101

Tabelle 5: Umlagebedarfe ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	265	255	273	270	280	268	269
+ Direkte Kostenbeteiligung der kreisangehörigen Kommunen in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Umlagebedarf inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	640	613	659	652	679	653	659
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	27,01	31,18	30,63	36,22	34,92	37,85	41,76
- Finanzierungsbeitrag Einheitslasten in Mio. Euro	1,30	1,73	2,02	2,40	2,26	2,45	3,01
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	95,44	101	107	107	106	111	115
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II in Mio. Euro	195	184	195	196	206	192	194
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und inklusive Kostenbeteiligung SGB II je EW in Euro	471	442	469	475	500	469	474

Tabelle 6: Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen Märkischer Kreis 2015 bis 2021

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umlagebedarf in Mio. Euro	265	255	273	270	280	268	269
+ Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	27,01	31,18	30,63	36,22	34,92	37,85	41,76
- Finanzierungsbeitrag Einheitslasten in Mio. Euro	1,30	1,73	2,02	2,40	2,26	2,45	3,01
- Landschaftsumlage in Mio. Euro	95,44	101	107	107	106	111	115
+Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-101	-110	-103	-101	-105	-85,86	-87,94
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen in Mio. Euro	195	184	195	196	206	192	194
Umlagebedarf ohne Finanzausgleich und Teilergebnis Soziale Leistungen je EW in Euro	471	442	469	475	500	469	474

Tabelle 7: Eigenkapital Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapital	109	124	131	128	126	135	139
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	109	124	131	128	126	135	139
Sonderposten für Zuwendungen	78,20	76,51	74,60	73,50	72,00	70,85	69,84
Sonderposten für Beiträge	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 2	187	200	205	201	198	206	209
Bilanzsumme	532	546	547	549	544	573	607

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	128	127	121	108	105	122
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	59,87	68,89	73,00	68,04	84,90	84,03
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	11,83	13,41	12,73	12,61	13,43	17,38
Sonstige Verbindlichkeiten	41,02	45,24	58,38	61,92	68,96	73,88
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten	241	254	265	251	272	298

Tabelle 9: Schulden Märkischer Kreis in Mio. Euro 2015 bis 2021

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	56,81	52,01	52,86	47,56	42,38	62,09	64,45
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	48,72	59,74	63,86	63,97	79,42	77,37	82,51
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	18,80	18,60	18,40	18,20	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3,98	3,20	4,74	3,70	5,08	3,87	3,98
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	8,75	7,31	5,78	5,94	6,87	6,52	10,67
Sonstige Verbindlichkeiten	8,98	9,46	10,51	10,93	8,89	7,23	6,84
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten	146	150	156	150	143	157	168
Rückstellungen	186	185	174	185	190	196	214
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,79	0,00	0,05	1,77	0,97	0,01	0,55
Schulden	333	335	330	337	333	353	383
Forderungen	35,56	47,83	49,36	51,12	37,96	40,44	41,54
Liquide Mittel	0,14	0,24	0,08	0,04	0,04	0,05	0,05
Effektive Schulden	297	287	281	286	295	312	341
Ausleihungen	0,08	0,06	0,05	0,04	0,03	0,02	0,01
Wertpapiere des Anlagevermögens	22,08	27,55	28,01	35,16	40,55	46,11	53,18
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Vermögensgegenstände	1,32	1,18	1,21	2,46	2,01	3,48	5,01

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Erweiterte Effektivverschuldung	274	258	251	248	253	263	283

Tabelle 10: Bereinigte Jahresergebnisse in Mio. Euro Märkischer Kreis 2015 bis 2025

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	1,10	14,81	6,81	3,51	-1,94	16,35	3,63	-4,19	-14,99	-3,61	-0,05	-0,04
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	27,01	31,18	30,63	36,22	34,92	37,85	41,76	43,17	47,45	48,30	50,47	52,85
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	266	270	280	273	278	284	273	285	296	325	344	352
Sonderumlage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Standardbereinigung in Mio. Euro	293	301	311	309	313	322	315	328	343	373	395	405
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19,89	0,00	10,16	0,00	0,00	0,00	0,00
Bereinigtes Jahresergebnis - Wirkung kommunale Haushaltssteuerung in Mio. Euro	-292	-286	-304	-306	-315	-324	-311	-333	-358	-377	-395	-405
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen in Mio. Euro	-101	-110	-103	-101	-105	-85,86	-87,94	-93,69	-93,99	-94,41	-95,50	-96,57
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe in Mio. Euro	-21,83	-22,72	-24,06	-25,84	-28,67	-31,10	-34,06	-35,68	-39,08	-39,60	-40,17	-40,84
Jugendamtsumlage in Mio. Euro	22,23	22,82	24,23	25,98	28,68	31,24	34,17	35,70	39,12	39,64	40,19	40,84
Landschaftsumlage in Mio. Euro	95,44	101	107	107	106	111	115	121	137	155	167	177
Saldo aus Sozialleistungen in Mio. Euro	-196	-210	-210	-208	-212	-197	-202	-214	-231	-249	-263	-273
Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	-95,33	-75,78	-93,58	-98,05	-103	-127	-109	-118	-127	-128	-132	-132
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	5,49	-12,26	-14,12	-22,91	-32,18	-19,51	-40,82	-66,47	-85,40	-103	-114

Kennzahl	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Abweichung vom Basisjahr - Bereinigtes Jahresergebnis ohne Sozialleistungen in Mio. Euro	0,00	19,55	1,74	-2,72	-7,72	-31,84	-13,51	-22,87	-32,16	-32,89	-36,65	-36,48

Ist-Werte bis 2021, ab 2022 Plan-Daten

2. Tax Compliance Management System

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Märkischen Kreises im Prüfgebiet Tax Compliance Management System stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Tax Compliance Management System (TCMS)

Der Märkische Kreis hat sich frühzeitig mit dem Thema Tax Compliance Management System (TCMS) beschäftigt. Er hat für notwendige Personalressourcen und grundlegende Strukturen gesorgt, um ein TCMS einführen und weiterentwickeln zu können. Die ersten Projektschritte zur Einführung eines TCMS hat der Kreis intensiv verfolgt. Um schließlich ein wirksames TCMS vorweisen zu können, müssen weitere Projektschritte, wie beispielsweise die Bestands- und Risikoanalyse, abgeschlossen und wie geplant fortgeschrieben werden. Hierfür sollte der Kreis die Vorteile einer Vertragsdatenbank nutzen.

Derzeit ist keine Dienstanweisung zum Tax Compliance in Kraft. Der Märkische Kreis sollte verbindliche Regelungen, wie das geplante Tax Compliance Management Handbuch, etablieren und diese weiter ausbauen. Der Prozessablauf zu den Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen sollte skizziert und in das Tax Compliance Management Handbuch aufgenommen werden. Zusätzlich sollten weitere Arbeitsprozesse zum TCMS in die Praxis eingebunden werden. Von besonderer Bedeutung sind an dieser Stelle ein regelmäßiges Berichtswesen und Kontrollmaßnahmen sowie deren Dokumentation.

Der vorliegende Bericht bildet den Sachstand beim Märkischen Kreis im **Februar 2022** ab.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kreise müssen durch geeignete Maßnahmen die Befolgung der Steuergesetze sicherstellen. Die Gesamtheit aller Maßnahmen, welche zur Organisation der steuerlichen Angelegenheiten der Kreise notwendig sind, wird als Tax Compliance Management System (TCMS) bezeichnet. Ein TCMS dient der Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken.

Im Prüfgebiet Tax Compliance Management System prüft die gpaNRW ausgewählte Bestandteile des TCMS, die wesentlich zu dessen Wirksamkeit beitragen. Es handelt sich dabei um folgende Bestandteile:

- Einrichtung von Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten,

- Erfassung und Beschreibung aller Aufgaben im Zusammenhang mit der steuerlichen Pflichterfüllung (Bestands- und Risikoanalyse),
- Informationsbeschaffung und -bereitstellung,
- Prozesse der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung sowie
- Überwachung und Verbesserung des TCMS.

Wir nehmen vorhandene Prozesse auf und stellen diese in unserem Bericht dar, um dem Kreis Hilfestellung zu geben. Ziel unserer Prüfung ist es, Prozessrisiken und -lücken zu identifizieren und Empfehlungen zur Optimierung des Einführungsprozesses und zur Weiterentwicklung des TCMS zu geben.

Mithilfe eines standardisierten Interviews erheben wir den aktuellen Stand des Einführungsprozesses und nehmen die Regelungen für die Fortentwicklung des TCMS in den Blick. In unsere Prüfung beziehen wir vorhandene Dokumente des Kreises (z. B. Dienstanweisungen, Richtlinien zum TCMS), ggf. auch in einer Entwurfsfassung, ein. Unser Schwerpunkt liegt auf den Prozessen im Zusammenhang mit den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen durch die Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG). Die Einrichtung eines wirksamen TCMS ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Fristen zur Umsatzsteuerpflicht haben die Kreise zwischen dem Zeitpunkt der Ist-Aufnahme und dem Abschlussbericht noch viele Maßnahmen umgesetzt. Soweit der Märkische Kreis unsere Empfehlungen im Prüfungsverlauf bereits umgesetzt hat, haben wir dies im Bericht ergänzt.

Die Prüfung der gpaNRW erfolgt unabhängig von einer Einzelfallprüfung der Finanzverwaltung und liefert keine Aussage zum potenziellen Ergebnis einer zukünftigen Prüfung der Finanzverwaltung.

2.3 Ausgangslage

Die Kreise erfüllen vielfältige Aufgaben. Die steuerliche Würdigung dieser Aufgaben ist eine zunehmende Herausforderung, insbesondere durch sich ständig verändernde und komplexer werdende Steuergesetze. Dies hat sich mit der Einführung des § 2b UStG weiter verstärkt, da diese Vorschrift die Steuerpflicht der Kreise noch einmal deutlich ausweitet.

Der Märkische Kreis hat von der Übergangsregelung des § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch gemacht und wendet über eine Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt weiterhin die alte Rechtslage an. Die bis zum 31. Dezember 2022 gültige Optionsfrist wurde vom Gesetzgeber im Dezember 2022 erneut um zwei Jahre verlängert. Hierdurch ist der Märkische Kreis bis zum 31. Dezember 2024 nur mit seinen Betrieben gewerblicher Art (BgA) umsatzsteuerpflichtig. Zu den bedeutendsten BgA des Märkischen Kreises zählen unter anderem der BgA Schullandheim Norderney, der BgA Museumsshop und der BgA Personalgestellung.

Ab dem 01. Januar 2025 muss der Märkische Kreis die Regelung des § 2b UStG und die damit einhergehende Ausweitung der Umsatzsteuerpflicht beachten. Die Einführung eines TCMS gewinnt damit für den Märkischen Kreis stark an Relevanz.

Die Missachtung von Steuergesetzen kann straf- und bußgeldrechtliche Konsequenzen mit sich bringen, wenn sie vorsätzlich oder leichtfertig begangen wurde. Bei Nichteinhaltung von Steuergesetzen können zudem finanzielle Belastungen durch Verspätungszuschläge, Mahngebühren und Zinsaufwendungen entstehen.

Für die Kreise ist daher ein wirksames TCMS zur Überwachung und Steuerung von Steuerrisiken unbedingt geboten. Ein TCMS kann zudem zum Nachweis gegenüber dem Finanzamt dienen, dass bei Missachtung von Steuergesetzen kein Vorsatz oder Leichtfertigkeit vorliegen. Ein wirksames TCMS schützt somit den Kreis und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS

➔ **Feststellung**

Der vom Märkischen Kreis aufgestellte Zeitplan sieht die Einrichtung eines TCMS noch in 2022 vor. Die Projektplanung ist trotz Verzögerungen nicht aktualisiert worden.

Grundlage für den Prozess zur Einführung eines TCMS ist ein Zeit- und Projektplan.

Der Zeit- und Projektplan sollte konkrete und realistische zeitliche Vorgaben sowie klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die einzelnen Projektschritte enthalten. Er sollte mindestens dem Verwaltungsvorstand und den am Projekt zur Einführung des TCMS Beteiligten bekannt sein.

Der **Märkische Kreis** hat eine schriftliche Zeit- und Projektplanung zur Einrichtung eines TCMS erstellt. Die Zeitplanung sieht die Einrichtung des TCMS bis zum 01. Januar 2023 vor. In der Planung ist detailliert dargestellt, welcher Projektabschnitt in welchem Monat erfolgen soll. Die Planung beginnt mit dem Juni 2021 und endet mit dem Dezember 2022. Als letzte Projektabschnitte sind für den November und Dezember 2022 beispielsweise der Aus- und Aufbau von Kontrollen, die Anpassung der Finanzsoftware sowie Testläufe und schließlich das in Kraft treten der Dienstanweisung Steuern (TCM-Handbuch) geplant.

Der Projektabschnitt „Erfassung umsatzsteuerlich relevanter Sachverhalte“ war für den Monat Dezember 2021 geplant. Die Erfassung ist aufgrund von Personalwechselln noch nicht vollständig abgeschlossen. Die darauf aufbauenden Projektabschnitte, wie z.B. der Projektabschnitt „Neubewertung nach § 2b UStG“, welcher für den März 2022 geplant war, verschoben sich daher. Obwohl der Kreis nicht mehr im Zeitplan ist, hat die Einführung eines TCMS bis zum 31. Dezember 2022 zunächst für realistisch gehalten.

Die Zeit- und Projektplanung dient dem Märkischen Kreis als grobe Orientierung. Maßnahmen bei Nichteinhaltung des Plans werden nicht ergriffen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte seine Zeit- und Projektplanung aktualisieren. In den Zeit- und Projektplan sollten klare Zuständigkeiten aufgenommen werden. Dafür sollten die für die Projektabschnitte zuständigen und verantwortlichen Personen im Plan benannt werden.

Die Zeit- und Projektplanung des Märkischen Kreises wurde mündlich mit dem Landrat abgestimmt. Weitere Personen des Verwaltungsvorstands sind nicht in die Planungen einbezogen.

➔ **Empfehlung**

Der Zeit- und Projektplan sollte neben den am Projekt Beteiligten dem gesamten Verwaltungsvorstand bekannt gemacht werden.

2.5 Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS

Zur Einrichtung eines TCMS müssen Organisationsstrukturen geschaffen und Zuständigkeiten festgelegt werden. Eine wesentliche Grundlage des TCMS ist die Bestands- und Risikoanalyse. Die Informationsbeschaffung des Kreises sowie die Informationsbereitstellung innerhalb der Kreisverwaltung sind weitere wichtige Bestandteile innerhalb des TCMS. Die Wirksamkeit eines TCMS kann sich nur entfalten, wenn dieses in die Organisation und Prozesse des Kreises eingegliedert ist. Zentrale Prozesse innerhalb des TCMS sind die Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung. Über das TCMS muss sichergestellt werden, dass alle notwendigen Informationen und Daten vollständig in der Umsatzsteuervoranmeldung und -erklärung berücksichtigt werden. Nach der erstmaligen Einrichtung des TCMS muss dieses überwacht und weiterentwickelt werden.

Ausgewählte Bestandteile des TCMS



2.5.1 Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten

➔ **Feststellung**

Die Entwurfsfassung des TCM-Handbuchs beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt.

Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstleistungsanweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen formulieren wir folgende Anforderungen:

- *Für die Einführung und Fortführung eines TCMS sowie die Einhaltung der steuerlichen Pflichten sollten ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt werden.*
- *Das Personal sollte für die Aufgabe ausreichend qualifiziert sein. Der Umfang und die Qualifikation des Personals hängt davon ab, ob und in welchem Umfang der Kreis externe Unterstützung, beispielsweise durch Steuerberater, hinzuzieht.*
- *Im Rahmen der Zuständigkeitsregelungen sollte eine Person benannt werden, die den Prozess der Einrichtung eines TCMS und die anschließende Weiterentwicklung federführend übernimmt.*
- *Es sollte einen Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin für fachliche Fragen geben.*
- *Für den Informationsfluss von steuerlichen Sachverhalten von den Fachabteilungen zu der Steuerabteilung sollten zuständige Personen in den Fachabteilungen benannt werden.*
- *Für sämtliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollten Vertretungsregelungen implementiert sein.*

Der **Märkische Kreis** hat einen Entwurf zu einer Verwaltungs- und Dienstleistungsanweisung in Form eines Tax Compliance Management – Handbuchs (TCM-Handbuch) erstellt. Die Entwurfsfassung des TCM-Handbuchs hat den Stand August 2021.

Im TCM-Handbuch ist geregelt, dass die Zuständigkeit für das TCMS beim Landrat liegt. Diese Zuständigkeit wird auf den Kämmerer und den Fachdienst 20 delegiert. Rollen und Verantwortlichen zum TCMS werden im Handbuch eindeutig festgelegt und beschrieben. Der Kreis beschreibt unter anderem die Rollen der

- Produktverantwortlichen,
- Steuersachbearbeitung im Fachdienst 20,
- Tax Compliance Beauftragten,
- und der Überwachungsinstanz.

Die Einrichtung und Weiterentwicklung des TCMS wird federführend vom Tax Compliance Beauftragten übernommen. Tax Compliance Beauftragter ist beim Märkischen Kreis eine Rolle, die nicht auf eine einzelne Person übertragen worden ist. Die Rolle wird beim Märkischen Kreis derzeit von zwei Personen, der Steuersachbearbeitung und deren Vertretung, erfüllt. Beide Stellen sind der Kämmerei zugeordnet. Die Stelle der Steuersachbearbeitung ist seit dem 01. Januar 2022 zunächst unbesetzt gewesen. Sie ist nun befristet auf zwei Jahre nachbesetzt worden. Sie ist mit einer Person nachbesetzt worden, welche Qualifikation im Steuerrecht mitbringt. Aufgabenschwerpunkte der Steuersachbearbeitung sind die mit der Neuregelung des § 2b UStG entstehenden Arbeiten sowie die finale Einführung des TCMS.

Die Steuersachbearbeitung ist weiterhin zentrale, koordinierende Stelle für steuerliche Themen. Sie ist Ansprechpartner für steuerliche Fragen innerhalb der gesamten Kreisverwaltung und übernimmt federführend die Erstellung von Steuererklärungen und Steuervoranmeldungen. Sollte die Steuersachbearbeitung die steuerliche Einschätzung zu einer Fragestellung nicht selbst vornehmen können, zieht sie eigenständig externe Hilfe hinzu.

Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für steuerliche Sachverhalte in den Fachdiensten sind die Produktverantwortlichen. Sie sind dafür verantwortlich, steuerrelevante Sachverhalte der Fachdienste zu erkennen und an die Steuersachbearbeitung zu melden. Damit die Produktverantwortlichen die notwendige Qualifikation für diese Aufgabe erhalten, plant der Kreis die Durchführung von Schulungen. Das TCM-Handbuch sieht in diesem Zusammenhang eine Schulungspflicht vor. Danach sind Schulungen im Jahr 2022 und den folgenden Jahren zwingend erforderlich. In einem geplanten Schulungskonzept will der Kreis diese Basis- und Auffrischungsschulungen konkretisieren. Das Schulungskonzept will der Kreis dem Handbuch als Anlage beifügen.

Der Märkische Kreis wird bei vielen steuerlichen Aufgaben durch eine Steuerberatungsgesellschaft unterstützt. Unterstützung erhält der Kreis bei der

- Erstellung von Steuererklärungen und Steuervoranmeldungen,
- Einführung des TCMS,
- Erstellung des TCM-Handbuchs und der
- Bestands- und Risikoanalyse, insbesondere zur Klärung von Einzelfällen.

➔ **Empfehlung**

Das TCM-Handbuch sollte erlassen und schließlich die Einbindung der Regelungen in die Praxis konsequent verfolgt werden. Dazu sollten die Regelungen teilweise konkretisiert werden, beispielsweise durch personengenaue Benennung der Verantwortlichkeiten und der Vertretungen.

2.5.2 Bestands- und Risikoanalyse

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig begonnen. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen.

Ein Kreis sollte einen Prozess eingerichtet haben, der eine laufende Bestands- und Risikoanalyse gewährleistet. Der Prozess sollte sicherstellen, dass

- *eine vollständige Bestandsanalyse durchgeführt wird, in der alle Sachverhalte auf eine mögliche Steuerpflicht überprüft werden,*
- *alle Haushaltspositionen und alle Verträge in den Blick genommen werden,*
- *die Fachabteilung beteiligt wird, damit notwendige Informationen für die Beurteilung der Steuerbarkeit bzw. der Steuerpflicht einbezogen werden,*

- *die relevanten Sachverhalte auf mögliche steuerliche Risiken überprüft werden (Risikoanalyse),*
- *die Risiken bewertet und Maßnahmen erarbeitet werden, um die Risiken zu minimieren,*
- *eine laufende Fortschreibung gewährleistet ist, die veränderte und neue Sachverhalte berücksichtigt und*
- *die Arbeitsschritte und die Ergebnisse der Bestands- und Risikoanalyse dokumentiert werden.*

Um alle Verträge überprüfen zu können, sollte auf ein Vertragsmanagement zurückgegriffen werden. Mindestens jedoch sollte der Überprüfung eine sorgfältige Vertragsinventur vorangestellt werden.

Bestandsanalyse

Der **Märkische Kreis** hat in 2018 begonnen eine Bestandsanalyse durchzuführen.

Die Bestandsanalyse ist in folgenden Schritten erfolgt:

- Der Kreis hat sämtliche Einnahmepositionen aus der Finanzsoftware ausgewertet und in eine Excel-Tabelle übertragen.
- Die Fachdienste haben Fragebögen zu ihren Einnahmen ausgefüllt und haben ggf. vorhandene weitere Leistungsbeziehungen, z.B. Tauschgeschäften ohne Zahlungsfluss, mitgeteilt. Die Abfragen sind nicht wie geplant in 2021 für sämtliche Fachdienste des Kreises durchgeführt worden, da sich durch Personalwechsel beim Kreis zeitliche Verzögerungen in der Zeit- und Projektplanung ergeben haben (siehe Kapitel 2.4 Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS).
- In Gesprächen mit den Leitungen der Fachdienste sowie den Produktverantwortlichen wurden die Einnahmen bzw. sonstigen Leistungsbeziehungen des Kreises erörtert.
- Die erste steuerrechtliche Beurteilung der von den Fachdiensten gemeldeten Einnahmen und Leistungsbeziehungen ist im Fachdienst 20 erfolgt. Die steuerrechtlichen Beurteilungen sind schließlich mit der Steuerberatungsgesellschaft nachgearbeitet worden.

Die steuerrechtliche Beurteilung war im Zeitpunkt der Erstanalyse nicht für alle Einnahmepositionen abschließend möglich, da die Neuregelung des § 2b UStG viele Auslegungs- und Anwendungsfragen mit sich gebracht hat. Einige Fragen wurden zwischenzeitlich in Schreiben des Bundesfinanzministeriums beantwortet. Einige sind jedoch bis heute ungeklärt und werden voraussichtlich erst im Rahmen der Rechtsprechung geklärt. Soweit Rechtsunsicherheiten zwischenzeitlich beseitigt wurden, wurde die abschließende, rechtliche Beurteilung durch den Fachdienst 20 in Zusammenarbeit mit einer Steuerberatungsgesellschaft nachgeholt. Das Ergebnis der steuerrechtlichen Beurteilung der Sachverhalte ist in der Excel-Tabelle der Einnahmepositionen ergänzt worden.

➔ **Empfehlung**

Eine vollumfängliche Dokumentation zur Bestandsanalyse erfordert es, dass neben dem Ergebnis der rechtlichen Beurteilung der Einnahmepositionen bzw. Leistungsbeziehungen zusätzlich eine Begründung der Entscheidung festgehalten wird. Die Begründung sollte mindestens in Kurzform erfolgen. Nur so kann eine ausreichende Auseinandersetzung mit der steuerrechtlichen Einordnung, insbesondere in Zweifelsfällen, nachgewiesen werden.

In den Fragebögen zur Bestandsanalyse wurden die Fachdienste aufgefordert, die Verträge zu ihren Einnahmen und Leistungsbeziehungen einzureichen. Soweit Verträge durch die Fachdienste eingereicht wurden, wurden diese in die steuerrechtliche Beurteilung der Einnahmen einbezogen. Nur durch die Prüfung sämtlicher Verträge des Kreises, ohne Einschränkungen, kann von einer vollständigen Überprüfung aller Sachverhalte ausgegangen werden. Die Überprüfung lediglich von Verträgen, die als relevant eingeschätzt wurden, birgt das Risiko, dass Sachverhalte unentdeckt bleiben. Gerade Sachverhalte ohne Zahlungsfluss können ohne ein Vertragsscreening für die Zukunft leicht unentdeckt bleiben. Die Nutzung einer Vertragsdatenbank kann dazu beitragen, die vollständige Überprüfung der Verträge sicherzustellen.

Der Märkische Kreis plant auf lange Sicht die Einführung eines zentralen, digitalen Vertragsmanagements. Bis zur Einführung werden die Verträge des Kreises weiterhin dezentral, eigenständig durch die Fachdienste abgelegt und gepflegt.

➔ **Empfehlung**

Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Märkische Kreis die Einführung eines Vertragsmanagements vorantreiben.

Risikoanalyse

Soweit die Bestandsanalyse erfolgt ist, konnte der Kreis darauf aufbauend bereits eine umfassende Risikoanalyse durchführen. Erkannte Risiken wurden in einer Excel-Tabelle erfasst, kategorisiert, z.B. nach allgemeinen Risiken und Geschäftsprozessrisiken, und bewertet. Die Risiken sind allgemein formuliert, sodass Besonderheiten des Märkischen Kreises oder auch spezifische Risiken des Märkischen Kreises nicht erkennbar sind.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte prüfen, ob spezifische Risikobereiche der Kreisverwaltung des Märkischen Kreises vorhanden sind. Die Risikoanalyse sollte um diese Risiken ergänzt werden.

Der Kreis hat für jedes Risiko aufgenommen, in welchem Zuständigkeitsbereich es liegt. Für jedes Risiko wurden Risikobewältigungsmaßnahmen benannt.

Fortschreibung

Die erstmalige Bestands- und Risikoanalyse des Märkischen Kreises wurde bisher noch nicht fortgeschrieben. Die Notwendigkeit der Fortschreibung wurde jedoch erkannt. Im Entwurf des TCM-Handbuchs ist die regelmäßige jährliche Aktualisierung der Bestands- und Risikoanalyse vorgesehen. Die Aktualisierung soll durch folgende Maßnahmen erfolgen:

- Neue Verträge werden der Steuersachbearbeitung zur steuerlichen Beurteilung vorgelegt,

- die Steuersachbearbeitung wird in die Einführung/Änderung von Prozessen einbezogen,
- eine jährliche Abfrage zu neuen steuerrechtlichen Sachverhalten im Rahmen der Haushaltsgespräche erfolgen,
- die Sensibilisierung der Führungskräfte zur Bringschuld von neuen Verträgen und Sachverhalten erfolgt durch Schulungen.

Zusätzlich wurde mündlich ergänzend vereinbart, dass Neuverträge und Vertragsänderungen bereits im Entwurfsstadium der Steuersachbearbeitung zur steuerrechtlichen Überprüfung vorgelegt werden müssen.

2.5.3 Informationsbeschaffung und –bereitstellung

→ **Feststellung**

Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Märkischen Kreises sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.

Ein Kreis sollte Prozesse für die Informationsbeschaffung und -bereitstellung zum Thema Tax Compliance festlegen und diese, zum Beispiel in einer Dienstanweisung, schriftlich regeln. Die gpaNRW hält folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance und der eingerichteten Prozesse zum TCMS sollten innerhalb der gesamten Verwaltung Basisinformationen durch Informationsveranstaltungen und ergänzend, zum Beispiel über Newsletter, vermittelt werden.*
- *Insbesondere für die näher mit dem TCMS oder mit steuerrechtlichen Beurteilungen betrauten Personen sollte der Kreis Informationsprozesse einrichten. Hierfür ist zunächst sicherzustellen, dass der Kreis alle wichtigen Regelungen und Informationen (z. B. Gesetze, BMF-Schreiben, Urteile) vorhält und über Änderungen laufend informiert ist. Die Regelungen und Informationen sollten an zentraler Stelle bereitgestellt werden.*
- *Zusätzlich sollten die mit steuerrechtlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach ihren Bedürfnissen laufend geschult werden. Dies sollte sowohl konkrete Steuerthemen umfassen als auch grundsätzliche Schulungen zum TCMS (z. B. für neue Mitarbeiter, bei neuen Vertretungsregelungen oder zur Auffrischung). Schulungen können sowohl intern als auch extern erfolgen.*
- *Zur Information des Verwaltungsvorstandes sollte der Kreis ein regelmäßiges Berichtswesen zur Einführung und Fortentwicklung des TCMS einrichten. Zusätzlich sollte der Kreis anlassbezogene Ad-hoc Berichte an den Verwaltungsvorstand erstellen, z. B. anlässlich Gesetzesänderungen oder der Veröffentlichung relevanter Schreiben des Bundesfinanzministeriums. Dabei ist darauf zu achten, dass die Unterrichtung des Verwaltungsvorstandes dokumentiert wird.*

Der **Märkische Kreis** beabsichtigt umfangreiche Kommunikationsprozesse einzurichten. Der Entwurf des TCM-Handbuchs verschriftlicht die Prozesse weitestgehend. Der Kreis plant zusätzlich ein separates Kommunikationskonzept zu erstellen. Es wird dem TCM-Handbuch als Anlage beigefügt. Der Kreis beabsichtigt folgende Prozesse einzuführen:

- Zur Bekanntmachung des Themas Tax Compliance plant der Kreis im TCM-Handbuch auf die Wichtigkeit des Themas hinzuweisen. Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises werden im Handbuch zur Schaffung einer Tax Compliance-Kultur aufgefordert. Der Märkische Kreis plant darüber hinaus einen Abschnitt zum Thema „positive Fehlerkultur“ in das Handbuch aufzunehmen.
- Der Kreis hat Basisinformationen zum Thema Tax Compliance vermittelt und seine Mitarbeitenden für das Thema sensibilisiert. Dazu hat er eine Einführungsveranstaltung durchgeführt. An der Veranstaltung haben alle mit steuerlichen Aufgaben betrauten Mitarbeitenden sowie die jeweiligen Führungskräfte des Kreises teilgenommen. Basisinformationen zu steuerlichen Themen will der Kreis künftig über eine Wissensdatenbank bereitstellen, welche sich aktuell im Aufbau befindet.
- Für die Beschaffung von Informationen zu steuerlichen Themen nutzt der Märkische Kreis Newsletter verschiedener Organisationen, z.B. des Landkreistags und verschiedener Beratungsgesellschaften. Zusätzlich nutzt der Kreis seine Lizenz für eine Datenbank zu rechtlichen Themen und eine Fachzeitschrift für kommunales Steuerrecht.
- Soweit Informationen für andere Fachdienste des Märkischen Kreises relevant sind, werden diese mit der Hauspost an die jeweiligen Fachdienste versandt. Informationen werden zentral digital abgelegt, wenn sie in digitaler Form vorliegen. Der Kreis beabsichtigt künftig eine zentrale Wissensdatenbank zur Informationsbereitstellung zu verwenden.
- Der Entwurf des TCM-Handbuchs weist den Produktverantwortlichen die Aufgabe zu, steuerrelevante Sachverhalte zu erkennen und zu melden. In einem Kommunikationskonzept will der Kreis die Festlegung, die Definition und den Aufbau der Berichtswege von den übrigen Fachdiensten zum Fachdienst 20 konkretisieren.
- Der Kreis plant eine Schulungspflicht für die Produktverantwortlichen. In einem Schulungskonzept will der Kreis Basis- und Auffrischungsschulungen detailliert planen.
- Der Märkische Kreis berichtet dem Verwaltungsvorstand derzeit anlassbezogen zu steuerlichen Themen. Dies wird in den Protokollen der Vorstandssitzungen dokumentiert. Für die Fachdienste relevante steuerliche Themen werden in Fachbereichsleiterkonferenzen besprochen. Mit dem Landrat ist ein regelmäßiger Jour-fix eingerichtet worden. Im Bedarfsfall wird dem Landrat in diesen Terminen zu steuerlichen Themen berichtet. Regelmäßige Berichte unter Verwendung von Berichtsvorlagen erfolgen derzeit nicht. Nach Einführung des TCMS will der Kreis die Berichterstattung ausweiten. Die Entwurfsfassung des TCM-Handbuchs sieht die Einrichtung eines periodischen und anlassbezogenen Reportings vor. Im Rahmen des Reportings berichtet die Steuersachbearbeitung an den Leiter des Fachdienstes 20. Der Leiter des Fachdienstes 20 berichtet an den Kammerer, welcher anlassbezogen Berichte an den Landrat zur Kenntnis weiterleitet. Der Kreis will dieses geplante Reporting anhand der Risikomatrix an die steuerlichen Besonderheiten des Kreises anpassen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die Einrichtung des geplanten Berichtswesens vorziehen. Der Verwaltungsvorstand sollte bereits während der Einführung des TCMS umfassend informiert werden. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.

2.5.4 Prozesse Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung

➔ Feststellung

Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Sie sind jedoch nicht verbindlich festgeschrieben.

Ein Kreis sollte die Prozesse so ausgestalten, dass Steuervoranmeldungen bzw. Steuererklärungen korrekt, vollständig und rechtzeitig erfolgen. Daher sollte er neben klaren Regelungen von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auch die Abläufe und Mitwirkungspflichten in einer Dienstanweisung regeln. Er sollte unter anderem feste Ansprechpersonen sowie Vertreter oder Vertreterinnen je Facheinheit benennen.

Um die besonderen Sorgfaltspflichten innerhalb des Prozesses sicherzustellen, sollte der Kreis detaillierte Vorgaben zu folgenden Aspekten regeln:

- *Vier-Augen-Prinzip (Plausibilisierung und Kontrolle der Zahlen der Voranmeldung oder Steuererklärung),*
- *Unterschriftenregelungen,*
- *Terminplanungen und Fristenkontrollen.*

Der **Märkische Kreis** wertet für die Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und –klärung Daten aus der Finanzsoftware aus. Die Datenauswertung erfolgt standardisiert. Der Datenauswertung liegen Buchungen, insbesondere steuerliche Buchungen, zu Grunde.

Steuerliche Sachverhalte bucht der Kreis auf „steuerrelevante Sachkonten“. Buchungen, die einen Betrieb gewerblicher Art betreffen, erfolgen unter Verwendung einer spezifischen Kostenstelle. Die Steuerschlüssel (z.B. Umsatzsteuer 19%) für die „steuerrelevanten Sachkonten“ werden durch die Steuersachbearbeitung vorgegeben. Hierzu erfolgt eine Abstimmung zwischen der Steuersachbearbeitung und den Fachdiensten.

Der Märkische Kreis überprüft nicht sämtliche Eingangsrechnungen auf steuerliche Relevanz. Es hat sich jedoch in der Praxis etabliert, dass die Fachdienste im Fall von Eingangsrechnungen ohne Umsatzsteuerausweis und von Eingangsrechnungen aus dem Ausland die Steuersachbearbeitung hinzuziehen.

Ausgangsrechnungen werden nicht überprüft. Sollten für einen Bereich erstmalig Ausgangsrechnungen erstellt werden müssen, unterstützt die Steuersachbearbeitung die Einrichtung dieses neuen Prozesses, z.B. hinsichtlich der Pflichtangaben auf einer Rechnung.

Die Datenauswertungen für die Steuervoranmeldungen und -erklärungen werden stichprobenartig geprüft. Dazu kontrolliert der Kreis die Buchungen unter Hinzuziehung der Buchungsbelege. Unklarheiten werden, ggf. unter Zuhilfenahme der externen Steuerberatungsgesellschaft, aufgeklärt. Der Entwurf des TCM-Handbuchs sieht vor, dass die Steuersachbearbeitung die Steuervoranmeldungen und –erklärungen zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips dem Leiter des Fachdienstes 20 vorlegt.

Die Datenauswertungen werden zusätzlich durch eine Steuerberatungsgesellschaft auf Plausibilität geprüft. Anschließend werden die Daten in die Steuerformulare eingetragen. Nach Freigabe durch den Märkischen Kreis werden die Formulare durch die Steuerberatungsgesellschaft

elektronisch an das Finanzamt übermittelt. Die Freigabe erfolgt durch Mitzeichnung des Kämmers und Unterschrift des Landrats als gesetzlicher Vertreter des Märkischen Kreises.

➔ **Empfehlung**

Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in das TCM-Handbuch aufgenommen werden. Es sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich geregelt werden, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

Nach dem Entwurf des TCM-Handbuchs tauschen sich die Produktverantwortlichen bei steuerlichen Fragestellungen auf kurzem Dienstweg, z.B. telefonisch oder per E-Mail, mit der Steuerfachbearbeitung aus. Gleichzeitig erhalten die Produktverantwortlichen eine Berichtspflicht zu steuerlich relevanten Informationen. Der Märkische Kreis plant diese Berichtspflicht weiter zu konkretisieren.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.

Der Märkische Kreis verwendet keine Termin- oder Fristenkontrollpläne zur Erstellung der Umsatzsteuervoranmeldungen und -erklärungen.

➔ **Empfehlung**

Zur Dokumentation und Planung der Termin- und Fristeneinhaltung sollte der Kreis einen Fristenkontrollplan einsetzen. Dies stellt zusätzlich die Aufgabenerledigung im Vertretungsfall sicher.

2.5.5 Überwachung und Verbesserung des TCMS

Die Überwachung und Verbesserung schließen sich als Daueraufgaben an die Einrichtung eines TCMS an. Die Überwachung dient dazu, sicherzustellen, dass die vorhandenen Regelungen des TCMS eingehalten werden.

Als Daueraufgabe sollte regelmäßig hinterfragt werden, ob die Summe der vorhandenen Regelungen des TCMS ausreichend ist. Ziel ist es, Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf zu erkennen.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.

Ein Kreis sollte das TCMS durch regelmäßige Kontrollen laufend überwachen. Er sollte die Ergebnisse dokumentieren und an die TCMS-Verantwortlichen kommunizieren, damit diese Verbesserungen vornehmen können.

Die Prozesse zur Überwachung und Verbesserung sollte der Kreis in einer Dienstanweisung regeln.

Der **Märkische Kreis** plant die Überwachung und Verbesserung der Einhaltung der Regelungen des TCMS. Im Entwurf des TCM-Handbuchs ist beispielsweise die allgemeine Überwachung der Einhaltung der festgelegten Verfahrensabläufe genannt. Das TCM-Handbuch beinhaltet zusätzlich verschiedene mögliche Reaktionen auf Regelverstöße, z.B. die umgehende Verbesserung des Prozesses.

Konkrete Kontrollmaßnahmen, wie z.B. die Überprüfung der Regelungen zur Fortbildungspflicht oder die stichprobenhafte, monatliche Kontrolle von Ertragsbuchungen und Ausgangsrechnungen, sind noch nicht geplant. Es steht noch nicht fest, in welcher Regelmäßigkeit Kontrollen durchgeführt werden.

Die Überwachung, ob die vorhandenen Regelungen zum TCMS ausreichend sind, soll gemäß der Entwurfsfassung des TCM-Handbuchs durch eine weitere, unabhängige Instanz erfolgen. Der Kreis zieht es in Betracht, in Zukunft eine externe Beratungsgesellschaft mit der Weiterentwicklung des TCMS zu beauftragen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, so dass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 – [Tax Compliance Management System]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Zeit- und Projektplan zur Einführung eines TCMS					
F1	Der vom Märkischen Kreis aufgestellte Zeitplan sieht die Einrichtung eines TCMS noch in 2022 vor. Die Projektplanung ist trotz Verzögerungen nicht aktualisiert worden.	90	E1.1	Der Märkische Kreis sollte seine Zeit- und Projektplanung aktualisieren. In den Zeit- und Projektplan sollten klare Zuständigkeiten aufgenommen werden. Dafür sollten die für die Projektabschnitte zuständigen und verantwortlichen Personen im Plan benannt werden.	90
			E1.2	Der Zeit- und Projektplan sollte neben den am Projekt Beteiligten dem gesamten Verwaltungsvorstand bekannt gemacht werden.	91
Prüfung ausgewählter Bestandteile des TCMS					
F2	Die Entwurfsfassung des TCM-Handbuchs beinhaltet Regelungen zu Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten. Die Regelungen sind derzeit nur teilweise in die Praxis umgesetzt. Ein Kreis sollte die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Verwaltungs- und Dienstabweisungen praxisorientiert regeln. An die Regelungen formulieren wir folgende Anforderungen:	91	E2	Das TCM-Handbuch sollte erlassen und schließlich die Einbindung der Regelungen in die Praxis konsequent verfolgt werden. Dazu sollten die Regelungen teilweise konkretisiert werden, beispielsweise durch personengenaue Benennung der Verantwortlichkeiten und der Vertretungen.	93
F3	Der Märkische Kreis hat die Bestands- und Risikoanalyse frühzeitig begonnen. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich der Vollständigkeit und der Aktualität der Analysen.	93	E3.1	Eine vollumfängliche Dokumentation zur Bestandsanalyse erfordert es, dass neben dem Ergebnis der rechtlichen Beurteilung der Einnahmepositionen bzw. Leistungsbeziehungen zusätzlich eine Begründung der Entscheidung festgehalten wird. Die Begründung sollte mindestens in Kurzform erfolgen. Nur so kann eine ausreichende Auseinandersetzung mit der steuerrechtlichen Einordnung, insbesondere in Zweifelsfällen, nachgewiesen werden.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Es sollte sichergestellt werden, dass bei der Überprüfung der Steuerrelevanz sämtliche Verträge berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollte der Märkische Kreis die Einführung eines Vertragsmanagements vorantreiben.	95
			E3.3	Der Kreis sollte prüfen, ob spezifische Risikobereiche der Kreisverwaltung des Märkischen Kreises vorhanden sind. Die Risikoanalyse sollte um diese Risiken ergänzt werden.	95
F4	Die (geplanten) Prozesse zur Informationsbeschaffung und –bereitstellung des Märkischen Kreises sind umfassend und gut aufgebaut. Sie sind teilweise noch nicht in die Praxis umgesetzt.	96	E4	Der Märkische Kreis sollte die Einrichtung des geplanten Berichtswesens vorziehen. Der Verwaltungsvorstand sollte bereits während der Einführung des TCMS umfassend informiert werden. Die regelmäßigen Berichte können in ein bereits vorhandenes Berichtswesen, z.B. in einem Abschnitt „Tax Compliance“, aufgenommen werden.	97
F5	Die Prozesse zur Umsatzsteuervoranmeldung und –erklärung sind sorgfältig. Sie sind jedoch nicht verbindlich festgeschrieben.	98	E5.1	Das Vorgehen und die Verantwortlichkeiten für die Umsatzsteuervoranmeldungen und –erklärungen sollten detailliert festgeschrieben werden. Hierzu sollte der Prozessablauf skizziert und in das TCM-Handbuch aufgenommen werden. Es sollte zu den einzelnen Arbeitsschritten verbindlich geregelt werden, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.	99
			E5.2	Der Kreis sollte zu den erforderlichen Schnittstellenaufgaben verbindlich regeln, welche Person diese zu welchem Zeitpunkt ausführt. Vertretungen sollten ebenfalls verbindlich festgelegt werden.	99
			E5.3	Zur Dokumentation und Planung der Termin- und Fristeneinhaltung sollte der Kreis einen Fristenkontrollplan einsetzen. Dies stellt zusätzlich die Aufgabenerledigung im Vertretungsfall sicher.	99
F6	Der Märkische Kreis plant die Überwachung und Verbesserung des TCMS. Optimierungsbedarf besteht hinsichtlich des Umfangs und der Ausgestaltung der Überwachungs- und Verbesserungsmaßnahmen.	99	E6	Der Märkische Kreis sollte seine Planungen zu Kontrollen konkretisieren und ausweiten, sodass regelmäßige Kontrollen der Prozesse des TCMS durchgeführt werden. Die Kontrollen sollten verbindlich geregelt werden. Die Durchführung und Ergebnisse der Kontrollen sollten dokumentiert werden.	100

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Märkischen Kreises im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Kreise vor die Herausforderung, ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So müssen viele Verwaltungsleistungen in kürzester Zeit unabhängig von Ort und Zeit abrufbar und leistungsfähig sein. Dies bedingt teils erhebliche Investitionen in mobile Endgeräte sowie die dahinterliegenden Infrastrukturen. Die Investitionen schlagen sich beispielsweise in den für 2020 dargestellten IT-Kosten nieder. Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Die Kreise werden die geschaffenen Strukturen auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in der Verwaltung und mithin mit höheren IT-Kosten zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Der **Märkische Kreis** betreibt seine IT in Zusammenarbeit mit dem Zweckverband Südwestfalen-IT (SIT). An diese lagert er einen Teil seiner operativen IT aus. Flankierend stellt der Märkische Kreis auch IT-Services mit eigenem Personal bereit.

Das Betriebsmodell des Märkischen Kreises schränkt die Möglichkeiten eines verursachungsgerechten IT-Betriebs in einigen Punkten ein. Die internen Steuerungsmöglichkeiten hingegen nutzt der Kreis bereits heute gut. Optimierungsmöglichkeiten liegen in der Formalisierung der strategischen Ausrichtung.

Die IT-Gesamtkosten des Märkischen Kreises sind im interkommunalen Vergleich erhöht. Sie lassen sich aber in weiten Teilen durch die individuelle Situation nachvollziehen. Den erhöhten Kosten steht jedoch ein entsprechender Fortschritt in anderen Handlungsfeldern gegenüber. Insbesondere der Erfüllungsgrad im Handlungsfeld IT-Sicherheit liegt auf einem hohen Niveau.

Für die digitale Transformation ist der Märkische Kreis gut aufgestellt. Dennoch fehlt ihm derzeit noch eine ausreichende strategische Grundlage. Der Märkische Kreis plant jedoch eine Digitali-

sierungsstrategie zu formulieren. Damit verfügt er perspektivisch über eine verbindliche Grundlage für die Zeit- und Ressourcenplanung seiner digitalen Transformation. Auch wenn es aktuell noch an einer formalen Strategie fehlt, arbeiten die verschiedenen Akteure effizient zusammen und stimmen einzelne Vorhaben miteinander ab.

Daher befindet sich der Märkische Kreis auch in der konkreten Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Projekte auf einem insgesamt guten Weg. So erfüllt der Kreis die rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit und hat für darüberhinausgehende Projekte bereits Maßnahmen ergriffen. Für den Erfolg laufender und zukünftiger Digitalisierungsprojekte sollte die Umsetzungsplanung allerdings weiter konkretisiert werden.

Sobald die Kreisverwaltung flächendeckend mit dem Rechnungseingangsworkflow und Dokumentenmanagementsystem arbeitet, verfügt der Märkische Kreis über eine sehr gute Basis für ein medienbruchfreies Arbeiten.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Das Prozessmanagement beim Märkischen Kreis soll ausgebaut und systematisiert werden. Derzeit kann es den Anforderungen der Digitalisierung allerdings noch nicht gerecht werden.

Die Rahmenbedingungen in der örtlichen Rechnungsprüfung des Märkischen Kreises stellen die rechtlich notwendigen IT-Prüfungen sicher. Die Möglichkeiten für Prüfungen über dieses Mindestmaß hinaus werden durch mangelnde Ressourcen und Kompetenzen stark eingeschränkt. Für Teile der übrigen Fachprüfungen nutzt die örtliche Rechnungsprüfung allerdings bereits IT-gestützte Auswertungsmöglichkeiten, um ihr Personal möglichst effizient einzusetzen.

Demgegenüber sind die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung in den Schulen gut. Der Ausstattungsprozess wird vom Märkischen Kreis aktiv gesteuert, wenngleich es an einem schulübergreifenden Medienentwicklungsplan fehlt.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation in der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,

- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kreise hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

3.3 IT-Profil

Die Bereitstellung der IT ist keine originäre Verwaltungstätigkeit, sondern das notwendige Mittel zum Zweck. Sie dient dazu, Verwaltungsleistungen zielgerichtet zu unterstützen und dabei den Prozess zur Leistungserstellung möglichst effizient zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit der IT bemisst sich mithin nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erreichten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kreise zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

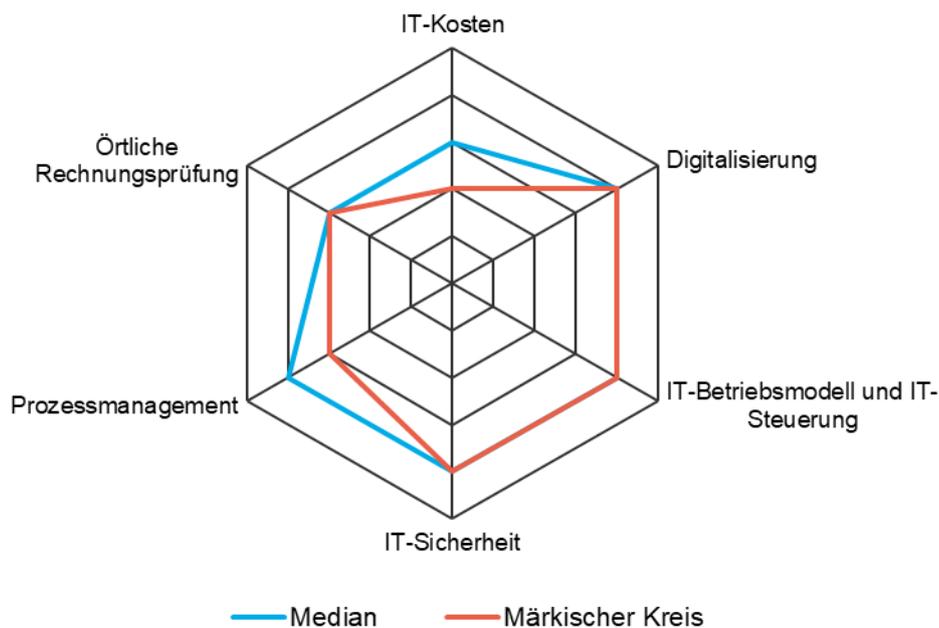
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das resultierende IT-Profil des **Märkischen Kreises**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, den mindestens die Hälfte der Vergleichskreise erreichen.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil im interkommunalen Vergleich



- ➔ Die Ausprägungen der Aspekte des IT-Profiles sind im Märkischen Kreis überwiegend durchschnittlich. Den erhöhten Kosten steht ein hoher Sicherheitsstandard gegenüber.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kreise IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises im Hinblick auf die IT. Da-

mit entscheidet der Kreis darüber, wie flexibel er auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat bereits gute Steuerungsmechanismen für einen wirtschaftlichen IT-Betrieb etabliert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei den strategischen Grundlagen. Die Wirkung der IT-Steuerung wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass der Märkische Kreis die Kosten seines IT-Dienstleisters nur begrenzt beeinflussen kann.

Ein Kreis sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss er eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Der Kreis sollte eine verbindliche IT-Strategie besitzen, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT sollte eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden sein.*
- *Der IT-Steuerung sollten alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung stehen.*
- *Die IT-Leistungen sollten an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden können.*
- *Es sollten konkrete Vorgaben an die Ersteller und Erstellerinnen sowie Nutzerinnen und Nutzer von IT-Leistungen existieren. Die IT-Steuerung sollte systematisch überprüfen, dass diese eingehalten werden.*

Der **Märkische Kreis** ist Mitglied des Zweckverbandes Südwestfalen-IT (SIT) und betreibt gemeinsam mit ihm seine IT. Die SIT ist Anfang 2018 aus einem Zusammenschluss der bisherigen Zweckverbände KDZ Citkomm und KDZ Westfalen-Süd hervorgegangen. Neben dem Märkische Kreis waren der Kreis Soest und der Hochsauerlandkreis bis 2018 Mitglied der Citkomm.

Die SIT stellt insbesondere einen Teil der zentralen kommunalen Fachanwendungen wie beispielsweise für das Finanzwesen zur Verfügung und sorgt für die technische Anbindung an das Verbandsnetz sowie den Internet-Zugang. Demgegenüber erbringt der Märkische Kreis selbst operative IT-Aufgaben, unter anderem die Betreuung der Hard- und Software für die Ausstattung der Verwaltungsarbeitsplätze mit IT sowie weitere Fachanwendungen. Hierzu zählen auch größere Verfahren aus dem Bereich GEO/ GIS. Bei Bedarf greift der Märkische Kreis auch auf Leistungen von weiteren externen IT-Dienstleistern zurück.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT im Märkischen Kreis hängen damit auch von den Rahmenbedingungen ab, die sich durch die langjährige Mitgliedschaft im Zweckverband ergeben:

- Gemäß Satzung vertritt der Märkischer Kreis im Rahmen der Stimmrechte seine Interessen gegenüber der SIT in den zweckverbandstypischen Organen Verbandsversammlung

und Verwaltungsrat. Zudem ist die operative IT des Märkischer Kreises in die Arbeit des Beirats und des Verwaltungsrates eingebunden. In weiteren Facharbeitskreisen der SIT sind verschiedene Personen des Kreises je nach Fachlichkeit vertreten. Weiterhin stellt der Märkische Kreis den stellvertretenden Verbandsvorsteher und den Vorsitzenden in der Lenkungsgruppe E-Government. Insofern entwickelt und trägt der Märkischer Kreis die strategische Ausrichtung der SIT mit.

- Seinen Finanzbedarf deckt der Zweckverband SIT durch Entgelte sowie eine von den Verbandsmitgliedern aufzubringende einwohnerbasierte Umlage, in der neben typischen Overheadkosten insbesondere auch Netzkostenanteile enthalten sind. Bei der Abrechnung der SIT besteht gegenüber den anderen IT-Zweckverbänden in NRW die Besonderheit, dass ein Teil der jährlichen Umlage in ein sogenanntes kundenorientiertes Projektbudget (ehemals Kontokorrent) eingezahlt wird. Die Höhe des Betrags kann seitens des Kreises nicht gesteuert werden.
- Das Abrechnungssystem der SIT macht dem Märkischer Kreis gegenüber zwar grundsätzlich transparent, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Da sich der Kreis für den Bezug einer kompletten Produktgruppe entscheiden muss, können damit allerdings auch Bestandteile verbunden sein, die nicht zu seinem individuellen Bedarf passen. Dies betrifft im Märkischen Kreis die Produktgruppe zur Browser-Sicherheit. Schwierig ist zudem ein Einblick in die Einzelpreiskalkulation der SIT. Auch wenn dies bei vielen anderen IT-Dienstleistern ebenfalls der Fall ist wäre das Interesse des Märkischer Kreises an einer höheren Transparenz aufgrund ihrer Eigentümerstellung und Leistungsabhängigkeit berechtigt.
- Zwar besteht bereits für einige Produkte der SIT die Möglichkeit, über die Abnahmemenge die Kosten zu beeinflussen (beispielsweise Softwarelizenzen, Anzahl der Nutzer). Für andere Produkte erfolgt die Abrechnung jedoch unabhängig vom Abnahmeverhalten über eine gewichtete Einwohnerzahl und kann damit nicht aktiv beeinflusst werden. Würden die Leistungen der SIT verursachungsgerechter abgerechnet, könnte der Märkische Kreis wesentlich anforderungsgerechter steuern. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme grundsätzlich vorteilhaft, während sich bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb eine pauschale Abrechnung für die Mitglieder des Zweckverbands allerdings weiterhin anbietet.

Damit sind die Möglichkeiten der IT-Steuerung seitens des Märkischer Kreises durch die Mitgliedschaft im Zweckverband eingeschränkt. Neben den Rahmenbedingungen des Zweckverbands hängen die Steuerungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT aber auch von den internen Rahmenbedingungen beim Märkischen Kreis ab.

Die IT des Märkischen Kreises ist zentral im Fachdienst 13 „IT, Organisation und Controlling“ innerhalb des Fachbereichs 1 „Zentrale Steuerung“ organisiert. Die Verantwortung für die IT beim Märkischen Kreis ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.

Die Kommunikation mit dem Verwaltungsvorstand ist durch monatliche Besprechungen zwischen dem Fachdienst 13 „IT, Organisation und Controlling“ und dem Fachbereichsleiter sicher-

gestellt. Darüber hinaus berichtet der IT-Sicherheitsbeauftragte direkt dem Leiter des Fachbereichs 1. Durch die enge Kommunikation stellt der Märkische Kreis sicher, dass die IT vor relevanten Vorstandsentscheidungen immer eingebunden ist. Zusätzlich findet noch ein regelmäßiger Austausch unter Beteiligung der Sachgebietsleitungen statt, so dass ein systematischer Austausch zwischen IT und Verwaltungsorganisation stattfindet. Ein geregelter und schneller Informationsfluss zwischen diesen beiden bedeutsamen Querschnittsbereichen ist insbesondere vor dem Hintergrund der digitalen Transformation essentiell.

Jedoch fehlt dem Märkischen Kreis für eine systematische und zielorientierte Ausrichtung der IT und den erforderlichen Ressourcen, eine umfassende formelle IT-Strategie. Teilaspekte einer strategischen Ausrichtung sind jedoch in verschiedenen Dokumenten festgeschrieben, beispielsweise Rahmen für Ausschreibungen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings bestehen durch die fehlende Gesamtstrategie Risiken für das IT-Steuerungssystem, da es Bereiche geben kann, die nicht geregelt sind. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Strategieprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Kreisverwaltung ablaufen.

Jenseits einer IT-Strategie hat der Märkische Kreis viele Bereiche der IT-Steuerung formal geregelt. Hierzu zählen neben einer zentralen und verbindlich geregelten Beschaffung von IT auch verschiedene Dienstanweisungen zum generellen Umgang mit E-Mails oder zur IT-Sicherheit. Zudem sind IT-Themen auch Bestandteil des Wissensmanagements, dass der Märkische Kreis zum Jahresbeginn 2023 eingeführt hat.

Insgesamt besitzt der Märkische Kreis damit gute Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte und zielgerichtete IT-Steuerung.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des Zweckverbandes auf eine verursachungsgerechtere Abrechnung der Leistungen der SIT hinwirken. Der Kreis sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Strategie formalisieren.

3.3.2 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

➔ **Feststellung**

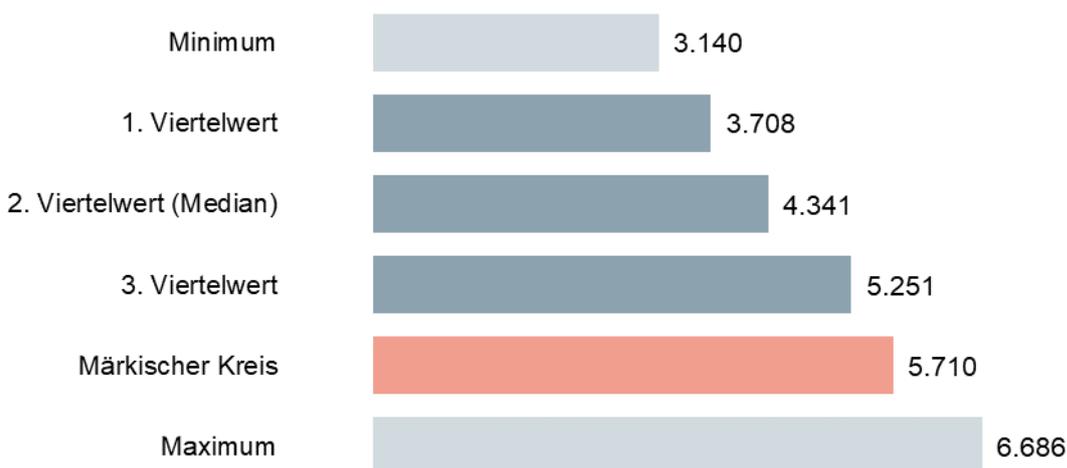
Die IT-Kosten des Märkischen Kreises sind höher als bei der Mehrzahl der geprüften Kreise. Ursächlich hierfür sind die Kosten für die Bereitstellung von IT-Grunddiensten.

Die IT-Kosten eines Kreises sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw.

den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten des **Märkischen Kreises** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten des Märkischen Kreises liegen auf einem hohen Niveau. Lediglich drei Kreise stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu höheren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen des Märkischen Kreises tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie

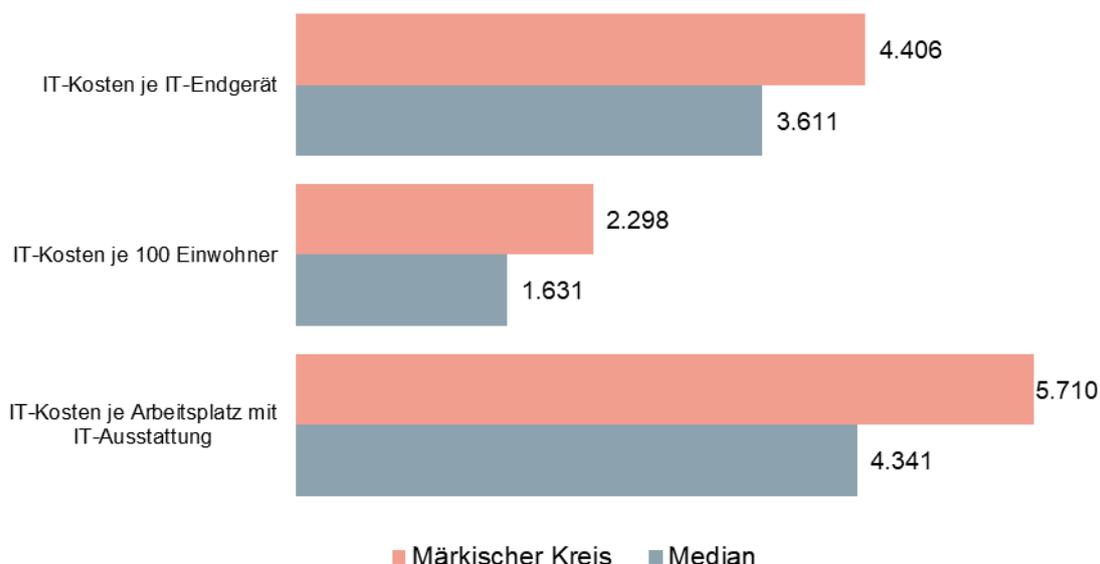
notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in der gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- Einwohner:

Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Wesentliche Erkenntnisse ergeben sich daraus, wie sich die IT-Kosten in den unterschiedlichen Bezugsgrößen darstellen und wie sie zueinander in Verbindung stehen:

IT-Kosten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die Kennzahlen des Märkischen Kreises weisen eine ähnliche Ergebnistendenz auf. Dies ist ein Hinweis darauf, dass alle drei Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich unauffällig sind. Sie müssen folglich bei der nachstehenden Bewertung der IT-Kosten nicht gesondert thematisiert bzw. relativierend aufgeführt werden.

Die IT-Kosten des Märkischen Kreises setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Märkischer Kreis	27,05	68,29	4,66

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Interkommunaler Durchschnitt	22,33	73,72	3,95

Die Kostenstruktur des Märkischen Kreises korrespondiert mit dem gewählten IT-Betriebsmodell. So hat der Kreis wie auch viele andere Kreise einen wesentlichen Teil seiner IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Insofern dominieren die IT-Sachkosten. Denn während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht.

Da die Gemeinkosten für das Gesamtergebnis angesichts ihres geringen Anteils eine untergeordnete Rolle spielen, legen wir den Fokus auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten des Märkischen Kreises stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kostenbestandteile in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Kostenarten	Märkischer Kreis	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Personalkosten	1.564	780	924	1.145	31
Sachkosten	3.948	2.793	3.214	3.994	31

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten des Märkischen Kreises fallen, bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, höher aus als bei den meisten geprüften Kreisen. Auch im direkten Vergleich mit den Kreisen, die ein annähernd vergleichbares IT-Betriebsmodell vorweisen, bestätigt sich diese Einordnung.

Ob die Personalkosten angemessen sind, hängt von der Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie deren Vergütung- bzw. Besoldung ab.

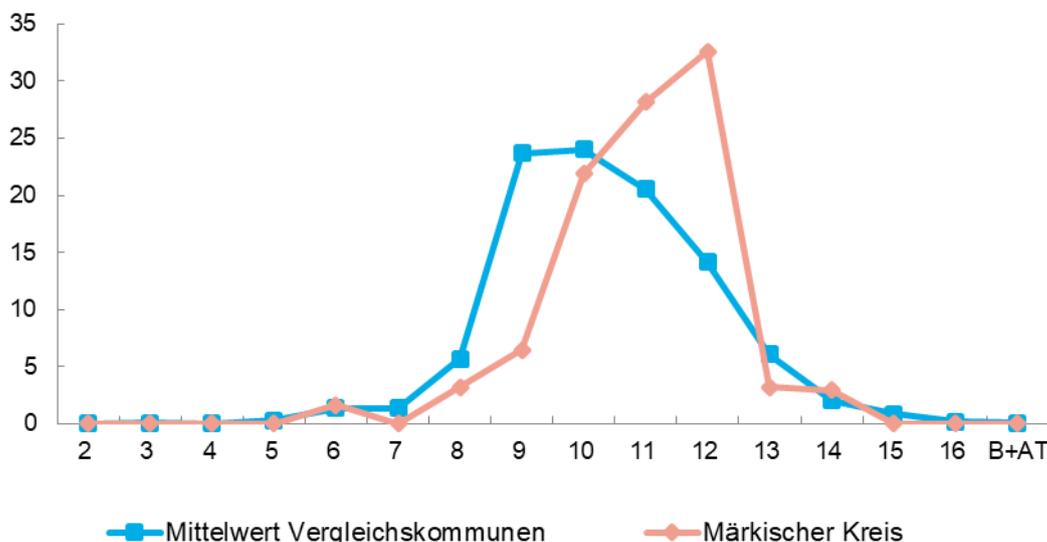
Die quantitative Personalausstattung des Märkischen Kreises ist im interkommunalen Vergleich eher hoch. So entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 53,07 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Diese Quote ist, sowohl im Vergleich mit allen Kreisen als auch nur mit den Kreisen mit einem ähnlichen IT-Auslagerungsgrad, geringer als bei drei Viertel der Kreise. Der Median liegt bei 83,54 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeit-Stelle. Damit betreuen die Beschäftigten in der IT des Märkischen Kreises weniger Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung als die überwiegende Zahl der geprüften Kreise. Bereits in der letzten IT-Prüfung war die Betreuungsquote des Märkischen Kreises gering. Demgegenüber stand jedoch eine hohe Servicequalität.

Ausreichende oder sogar redundante Personalkapazitäten sind essentiell, um den operativen IT-Betrieb langfristig zu sichern. Abgesehen davon steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum für alle Kreise, unabhängig vom jeweiligen Betriebsmodell und der Auslagerungssituation, stetig an.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Entgelt- und Besoldungsstruktur des Märkischen Kreises mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kreise. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Entgelt- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen un-

terschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kreisen, eignet sich dieser Vergleich lediglich als Indikator. Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2020



Im IT-Besoldungs- und Entgeltniveau des Märkischen Kreises fällt eine Verschiebung von den Besoldungs- und Vergütungsgruppen E / A 9 zu den höheren Gruppen E / A 11 und 12 auf. Wenngleich auch darin die überdurchschnittlichen Personalkosten begründet liegen, leitet die gpaNRW daraus nicht ohne Weiteres eine zu hohe Besoldung oder Vergütung der IT-Stellen ab. Die Aufgabenzuschnitte, die für Stellenbewertungen ausschlaggebend sind, können von der gpaNRW an dieser Stelle nicht bewertet werden.

Unabhängig davon sieht der Märkische Kreis durch die vergleichsweise guten Verdienstmöglichkeiten für sich gute Wettbewerbschancen im Vergleich zu Arbeitgebern innerhalb und außerhalb der kommunalen Familie.

Die erhöhten Personalkosten lassen sich durch die quantitative Personalausstattung und das Besoldungs- und Entgeltniveau erklären. Sie sind in den geprüften Aspekten nachvollziehbar.

Wie oben dargestellt, prägen die überdurchschnittlichen Sachkosten das Gesamtergebnis mit rund 68 Prozent wesentlich. Weitergehende Analysen und Empfehlungen dazu nimmt die gpaNRW im Folgenden auf Ebene der zugrundeliegenden Leistungsfelder vor. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine eigene IT-Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Leistungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Bei den Leistungsfeldern der kommunalen IT unterscheidet die gpaNRW zwischen IT-Grunddiensten und Fachanwendungen.

3.3.2.1 IT-Grunddienste

Die IT-Grunddienste bilden den typischen Büroarbeitsplatz in einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten für nachstehende Bereiche erfasst:

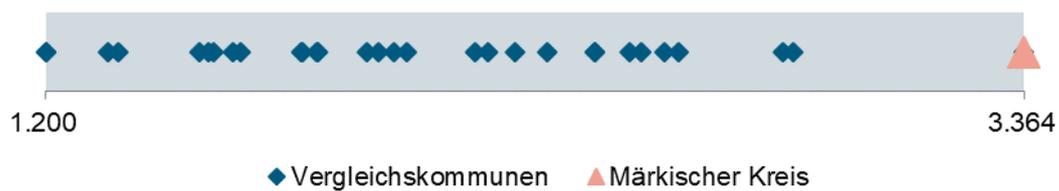
- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

Zudem sind hier Netzkosten, ein Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme sowie die Kosten allgemeiner Vorleistungen berücksichtigt. Dadurch werden die IT-Kosten sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in der Gesamtsicht vergleichbar.

Die Kosten für die IT-Grunddienste des **Märkischen Kreises** machen rund 59 Prozent seiner gesamten IT-Kosten aus.

In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

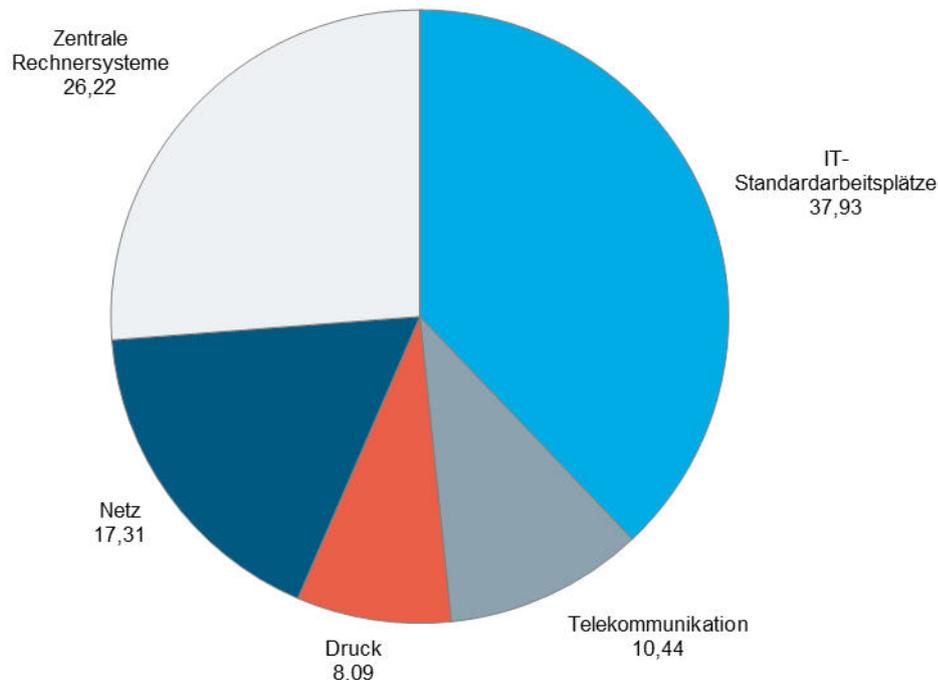
Kosten IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Kosten des Märkischen Kreises für die Bereitstellung seiner IT-Grunddienste liegen höher als in den übrigen geprüften Kreisen.

Die nachfolgende Grafik gibt Aufschluss darüber, wie stark der Einfluss der vorgenannten Leistungsfelder auf die Kostensituation innerhalb der IT-Grunddienste des Märkischen Kreises ist.

Kostenverteilung innerhalb der IT-Grunddienste in Prozent 2020



Die Kosten aller Leistungsfelder werden daher im Folgenden näher analysiert.

Kosten innerhalb der IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020

Leistungsfelder	Märkischer Kreis	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Zentrale Rechnersysteme	724	320	425	610	29
Netz	705	325	380	486	29
Druck	329	128	176	233	29
Telekommunikation	425	234	300	405	29
IT-Standardarbeitsplätze	1.543	610	934	1.053	29

Im Leistungsfeld Zentrale Rechnersysteme entfallen ca. sechs Prozent der Sachkosten auf Ersatzbeschaffungen in Folge eines Brands im Serverraum im Jahr 2019. Dieser Einmal-Effekt beeinflusst die Kennzahl daher nicht wesentlich. Vielmehr lässt sich festhalten, dass den erhöhten Kosten im Leistungsfeld Zentrale Rechnersysteme ein IT-Sicherheitsniveau gegenübersteht, dessen Erfüllungsgrad mindestens fünf Prozent über dem der meisten Kreise liegt. Daher leitet die gpaNRW aus den erhöhten Kosten für das Leistungsfeld Zentrale Rechnersysteme keinen Handlungsbedarf ab.

Auch im Leistungsfeld Netz sind die Sach- und Personalkosten hoch. Die Ursachen sind vielfältig. Einen Teil der Netzinfrastruktur betreibt die SIT für den Märkischen Kreis. Das betrifft im

Wesentlichen die Anbindung an das Internet oder die Verbindung zwischen Rechenzentrum und Kreisverwaltung. Die Netzinfrastruktur innerhalb der Kreisverwaltung hingegen wird vom Märkischen Kreis selbst betrieben. So entfallen bereits 38 Prozent der Sachkosten für Netzinfrastruktur auf Leistungen des Hauptdienstleisters. Durch die pauschale Netzkostenabrechnung der SIT ergeben sich jedoch wenig Möglichkeiten zur Kostenreduktion durch den Kreis selbst, ohne die Qualität der Dienstleistung negativ zu beeinflussen. Weitere 23 Prozent der Netzkosten entfallen auf Abschreibungskosten für Netzinfrastruktur. Hier wirkt sich die hohe Anzahl an Verwaltungsstandorten negativ auf die Netzkosten des Märkischen Kreises aus. Bereits im letzten IT-Prüfbericht wurde festgehalten, dass sich die vielen Standorte und die Größe des Kreisgebietes belastend auf die Kosten des Märkischen Kreises auswirken. Dies gilt insbesondere für die Netzkosten. Im Jahr 2020 wurden alle Standorte mit einer Breitbandverbindung an das Kreisnetz angeschlossen, um verwaltungsweit die VoiceoverIP-Technik nutzen zu können.

Mit rund 38 Prozent machen die Kosten für Standardarbeitsplätze den größten Anteil der IT-Grunddienste des Märkischen Kreises aus. In der Höhe von Sachkosten machen sich im Märkischen Kreis die Auswirkungen der Corona-Pandemie besonders bemerkbar. Während andere Kreisverwaltungen keine zusätzlichen Endgeräte für Homeoffice-Arbeitsplätze beschaffen mussten, hat der Märkische Kreis nach eigenen Angaben ca. 500 neue Endgeräte beschaffen und einrichten müssen. Die Anzahl der Endgeräte, die die IT im Märkischen Kreis betreut, liegt mit 1,30 Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung über dem, was der überwiegende Teil der Kreisverwaltungen betreut. Der Median liegt hier bei 1,21 Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Perspektivisch sollte der Märkische Kreis prüfen, ob die Homeoffice-Arbeitsplätze mit einem zusätzlichen Endgerät ausgestattet werden müssen oder ob standardmäßig mobile Geräte genutzt werden können.

Die hohen Kosten in den Leistungsfeldern Telekommunikation und Druck lassen sich auf nachvollziehbare Sondereffekte zurückführen. Rund ein Drittel der Sachkosten im Leistungsfeld Telekommunikation machen Abschreibungskosten aus. Hier stellt der Märkische Kreis den Maximalwert. Über 50 Prozent der Kosten entfallen auf die Abschreibung der Telefonanlage, während sich die Telefonanlage bei vielen Kreisen im Betrachtungsjahr außerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer befindet. Die übrigen Bestandteile der Sachkosten für Telekommunikation sind zwar nicht gering, aber nicht auffällig.

Die Situation bei den Druckkosten ist vergleichbar. Im Jahr 2020 hat der Märkische Kreis seine Druckendgeräte aus dem Leasing in sein Eigentum übernommen. Daher sind die maximalen Abschreibungskosten für Arbeitsplatzdruck erklärbar. Weiterhin erfolgte in 2020 die Endabrechnung für die Nutzung der geleasteten Geräte. Hieraus ergab sich eine Nachzahlung, die sich temporär auf die Kennzahl auswirkt. Voraussichtlich werden die Druckkosten des Märkischen Kreises künftig jedoch sinken. Seit der letzten Prüfung hat sich die Anzahl der Druckgeräte um 39 Prozent reduziert. Inzwischen nutzt der Märkische Kreis zu 97 Prozent Gemeinschaftsdrucker. Rund ein Drittel der Geräte machen Etagendruckers aus, die von allen Beschäftigten genutzt werden können. Damit befindet er sich in einer guten Ausgangslage, da mit zunehmender Digitalisierung der Druckbedarf weiter sinken wird.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte perspektivisch die Anzahl an Doppelausstattungen aufgrund von Homeoffice reduzieren.

3.3.2.2 Fachanwendungen

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten.

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten allgemeiner Vorleistungen auf.

Die Fachanwendungskosten des **Märkischen Kreises** machen einen Anteil von rund 41 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Kosten Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2020



Die Fachanwendungskosten des Märkischen Kreises betragen rund 2.346 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Da der Median bei 2.329 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegt, sind die Kosten des Märkischen Kreises als durchschnittlich einzuordnen. Unter gleichbleibenden Qualitätsansprüchen sind keine Einsparpotentiale ersichtlich. Vielmehr sind in den kommenden Jahren Kostensteigerungen zu erwarten, wenn weitere Fachverfahren eingeführt oder ausgerollt werden. Hierzu zählen unter anderem der Rechnungseingangsworkflow und das Dokumentenmanagementsystem.

Selbst überdurchschnittliche Kosten im Bereich der Fachanwendungen sind nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die Fachaufgabe bringen. Je höher die Fachanwendungskosten ausfallen, desto größer ist der Bedarf, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse des Märkischen Kreises unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

3.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten und der knapper werdenden personellen Ressourcen. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im **E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen** (EGovG NRW) und dem **Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen** (Onlinezugangsgesetz - OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG NRW ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine **medienbruchfreie elektronische Kommunikation** zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch **intern sicherzustellen**. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpass sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise **elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme** (DMS).

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürger und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem **demografischen Wandel** so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,

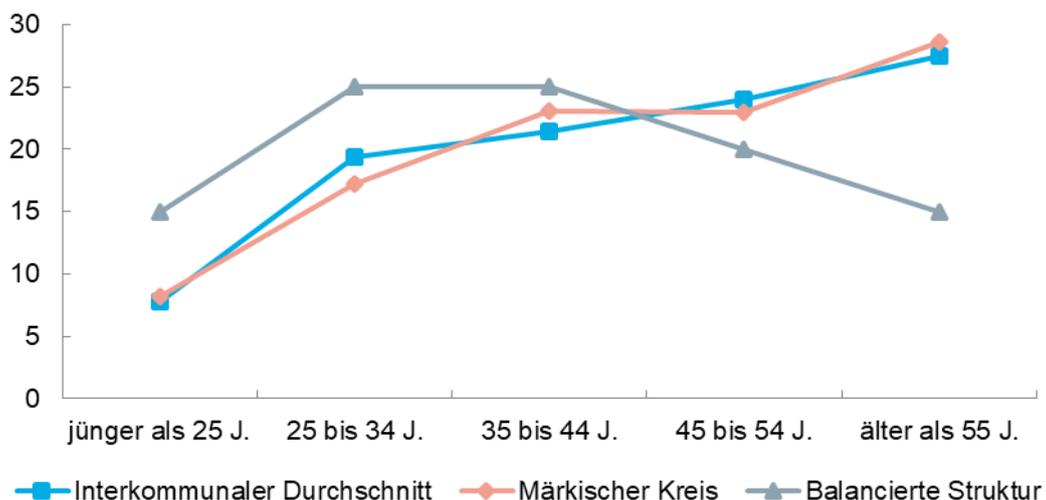
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)⁸ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur des Märkischen Kreis der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der Kreise gegenüber.

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2021



⁸ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

- ➔ Die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Märkischen Kreises ist noch etwas stärker alterszentriert als bei den meisten Vergleichskreisen. Dennoch liegt sie deutlich oberhalb einer balancierten Altersstruktur. Sie gibt dem Kreis daher einen weiteren Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Kreisverwaltung mit Priorität voranzutreiben.

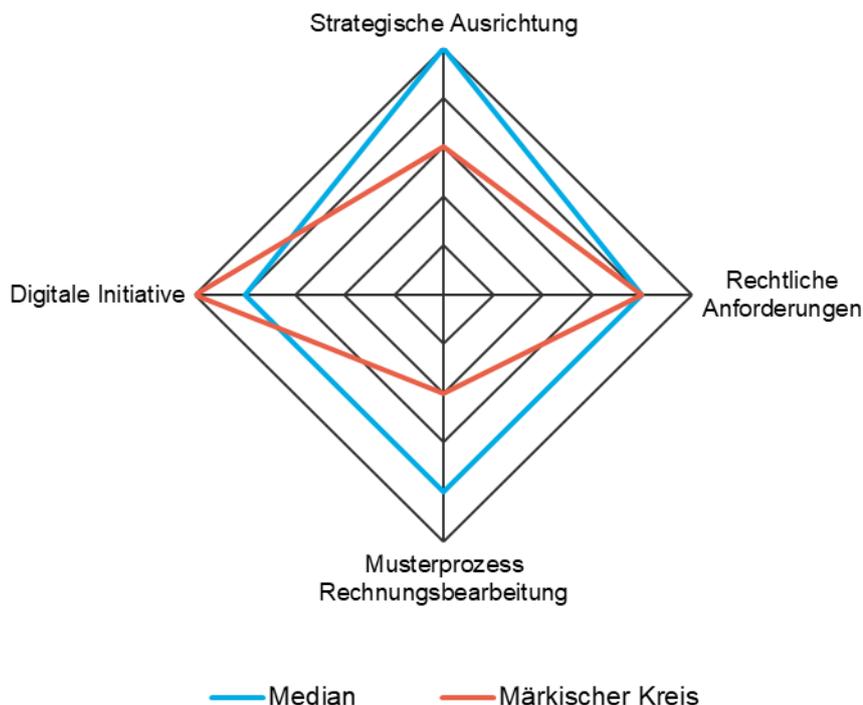
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG NRW und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?
- **Digitale Initiative:** Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand des **Märkischen Kreis** in den vorgenannten Themenfeldern. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Stand der Digitalisierung 2022



- ➔ Die digitale Transformation des Märkischen Kreises hat bereits einen guten Stand erreicht. Sie ist weiter vorangeschritten als es sich aus der stichtagsbezogenen Darstellung ergibt. Darüber hinaus verhindern überwiegend formale Defizite ein besseres Ergebnis.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

➔ Feststellung

Die fehlenden strategischen Grundlagen gefährden die systematische digitale Transformation des Märkischen Kreises.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte ein Kreis nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Ein Kreis sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Ein Kreis sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Ein Kreis sollte seine Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte er den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte ein Kreis seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Wenngleich der **Märkische Kreis** nicht über eine umfassende Digitalisierungsstrategie verfügt, so ist sein Vorgehen im Zusammenhang mit der digitalen Transformation doch an strategischen Entscheidungen orientiert. Als Orientierung dienen die Digitalisierungsbestrebungen im Zweckverband. Zu den Vorteilen einer strategischen Grundlage verweise ich auf meine Ausführungen im Kapitel 3.3.1 IT-Betriebsmodell und –Steuerung.

Die SIT und auch der Märkische Kreis haben entschieden, sich bei Digitalisierungsprojekten im Zusammenhang mit dem Onlinezugangsgesetz zunächst auf verfügbare Bundes- und Landeslösungen zu konzentrieren. Anschließend sollen die von anderen Kommunen entwickelten Digitalisierungslösungen übernommen und erst zuletzt eigene entwickelt werden. Daneben fokussiert sich der Kreis auf die flächendeckende Einführung des Rechnungseingangsworkflows und des Dokumentenmanagements. Ziel ist es, digital eingehende Anträge möglichst schnell medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Der Märkische Kreis strebt an, parallel zur Implementierung einer Leistung in das Serviceportal auch die internen Prozesse auf digitale Bearbeitung

umstellen zu können. So kann auch innerhalb der Kreisverwaltung ein großer Mehrwert erreicht werden.

Das Vorgehen und die Planung der nächsten Schritte ist nicht schriftlich festgehalten, aber zwischen den einzelnen Akteuren im Märkischen Kreis abgestimmt. Um einen Überblick über den aktuellen Bearbeitungsstand behalten zu können und eine Orientierung für Arbeitsplanungen zu haben, verfügt der Märkische Kreis über eine entsprechende Liste.

Auch wenn sich das bisherige Vorgehen im Märkischen Kreis bewährt hat, plant er inzwischen die Formulierung einer Digitalisierungsstrategie und die Einführung eines Projektmanagement-Tools. Damit wäre neben einer personenunabhängigen Formalisierung des strategischen Vorgehens auch eine konkrete Planung der digitalen Transformation des Märkischen Kreises möglich. Die Kreisverwaltung könnte so seine Zeit- und Ressourcenplanung festschreiben.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte, wie geplant, seine Rahmenbedingungen für die digitale Transformation in einer verwaltungsweiten Digitalisierungsstrategie formalisieren und ein Projektmanagement etablieren.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG NRW und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG bietet die Projektplanung des Märkischen Kreises Konkretisierungsmöglichkeiten.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens eines Kreises bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- **Elektronischer Zugang:** Ein Kreis sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Er muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.
- **De-Mail:** Ein Kreis sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.
- **Online-Angebot:** Ein Kreis sollte auf seiner Homepage einen Großteil seiner Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen.
- **E-Payment:** Ein Kreis sollte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.
- **Elektronische Rechnungen:** Ein Kreis sollte Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten können.
- **„Roadmap“ OZG:** Ein Kreis sollte einen Fahrplan für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit der **Märkische Kreis** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2022

Anforderung	Status des Märkischen Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Elektronischer Zugang	erfüllt	30 von 31
De-Mail	erfüllt	31 von 31
Online-Angebot	teilweise erfüllt	5 von 31
E-Payment	erfüllt	31 von 31
Elektronische Rechnungen	erfüllt	25 von 31
Roadmap OZG	nicht erfüllt	9 von 31

Der Märkische Kreis erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert er den Umsetzungsstand der meisten Kreise. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kreise die Anforderungen erfüllen. Wie auch beim Märkischen Kreis bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Dies betrifft in erster Linie den Ausbau der online angebotenen Leistungen. Der Märkische Kreis ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden.

Das Online-Angebot des Märkischen Kreises basiert zu rund 83 Prozent auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet der Kreis derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür sind Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Bei ca. zehn Prozent der Leistungen des Märkischen Kreises ist mindestens eine Online-Beantragung möglich. Für weitere sieben Prozent können von den Bürgerinnen und Bürgern, Nachweise digital eingereicht werden und auch der Bescheid wird digital zugestellt. Der Märkische Kreis weitet dieses Angebot kontinuierlich aus.

Bei den beschriebenen digitalen Leistungen handelt es sich zum großen Teil um Leistungen, die über die Homepage des Märkischen Kreises abgerufen werden können. In das Serviceportal nimmt der Kreis ausschließlich Leistungen auf, die mindestens digital beantragt werden können.

Aktuell entwickelt die SIT für den Märkischen Kreis eine Möglichkeit, über mobile Endgeräte Nachweise hochladen zu können. Damit benötigen die Bürgerinnen und Bürger des Märkischen Kreises keinen Scanner, um Nachweise in das Serviceportal hochladen zu können. Der Kreis erhofft sich auf diesem Wege, das Online-Angebot für seine Bürgerinnen und Bürger attraktiver zu gestalten.

Der Märkische Kreis konzentriert sich aktuell noch darauf, Bundes- und Landeslösungen in das Portal aufzunehmen. Anschließend möchte er Leistungen bereitstellen, die im Rahmen des Einer für Alle-Prinzips (EfA) entwickelt wurden. Erst im Anschluss möchte er eigene Entwicklungen realisieren und einbinden. Der Märkische Kreis möchte auf diesem Wege Überschneidungen in der Entwicklung und somit Ressourcen schonen.

Um perspektivisch alle Verwaltungsleistungen digital anbieten zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligte. Der Gedanke des EfA-Prinzips ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. Eine Kreisverwaltung sollte daher einen Überblick darüber haben, welche Leistungen im Gemeinschaftsprojekt entwickelt werden, welche Leistungen im Rahmen des EfA-Prinzips von anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden und welche Leistungen der Märkische Kreis letztendlich eigenständig digitalisieren muss.

Über eine solche detaillierte Roadmap verfügt der Märkische Kreis derzeit nicht. Vielmehr fasst der Märkische Kreis die aktuellen Sachstände in einer Datei zusammen, so dass er den Überblick über die laufenden Projekte behält. Diese Liste enthält jedoch keine Informationen über noch anstehende Projekte, deren Aufwandsschätzung oder zeitliche Abfolge. Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, plant der Märkische Kreis jedoch ein Projektmanagement für seine Digitalisierungsvorhaben zu etablieren.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er, wie geplant, zeitnah ein Projektmanagement für seine Digitalisierungsprojekte aufsetzen.

3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kreisen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis führt derzeit einen elektronischen Rechnungsworkflow ein. Sobald alle Fachdienste angebunden sind, verfügt die Kreisverwaltung über eine gute technische Unterstützung in der Rechnungsbearbeitung.

Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess digitalisieren und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei weiterverarbeiten. Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Anforderungen an einen modernen Workflow:

- **Scannen:** *Ein Kreis sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte er diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Ein Kreis sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbe-
trag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in
den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren eines Kreises sollte einen Da-
tenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleis-
ten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorenummer automa-
tisiert ergänzen.*
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das einge-
setzte Finanzverfahren eines Kreises auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um
Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- **Schnittstelle zum Bestellprozess:** *Ein Kreis sollte Schnittstellen zum Auftrags- und
Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert ab-
zugleichen.*
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** *Im Workflow eines Kreises sollten automatisiert
Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu
zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anord-
nungen im Finanzverfahren etc..*
- **Digitaler Belegzugriff:** *Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte ein Kreis aus dem
Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

Der **Märkische Kreis** führt aktuell einen elektronischen Workflow für die Bearbeitung seiner Rechnungen ein. Gegenwärtig bearbeiten 16 der 42 Fachdienste, der Personalrat und die Gleichstellungsstelle ihre Eingangsrechnungen über diesen Workflow. In einem Fachdienst erfolgt aktuell die Implementierung. Insgesamt plant die Kreisverwaltung im Jahr 2022 noch weitere sieben Fachdienste anzubinden. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der Märkische Kreis gegenwärtig die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie er im Vergleich zu den übrigen Kreisen steht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2022

Anforderung	Status des Märkischen Kreis	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Scannen	teilweise erfüllt	17 von 31
Optische Texterkennung	teilweise erfüllt	18 von 31
Automatisierte Datenergänzung	teilweise erfüllt	18 von 31
Automatisierte Dubletten-Prüfung	teilweise erfüllt	22 von 31
Schnittstelle zum Bestellprozess	nicht erfüllt	2 von 31
Elektronische Bearbeitungshinweise	teilweise erfüllt	23 von 31
Digitaler Belegzugriff	teilweise erfüllt	24 von 31

Die gpaNRW zielt in der Prüfung auf einen verwaltungsweiten Rechnungsbearbeitungsworkflow ab. Da der Märkische Kreis gegenwärtig die digitale Bearbeitung von Eingangsrechnungen einführt, arbeitet er noch hybrid. Insofern ist die teilweise Erfüllung unserer Anforderungen seitens des Märkischen Kreises nicht in einer unzureichenden technischen Unterstützung, sondern in der noch laufenden Einführung begründet.

Bis zum Jahresende 2022 wurden mehr als die Hälfte der Fachdienste an den Rechnungseingangsworkflow angebunden. Die übrigen Fachdienste arbeiten aktuell noch papierbasiert. Die Kreisverwaltung möchte die verbleibenden Bereiche möglichst zeitnah anbinden.

Während die obige Tabelle zeigt, inwiefern der Märkische Kreis die Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow bereits umgesetzt hat, gibt die nachstehende Tabelle an, wie die Anforderungen bei vollständiger Implementierung des Rechnungsbearbeitungsworkflows perspektivisch beim Märkischen Kreis erfüllt sein werden.

Überblick über die perspektivische Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow

Anforderung	Status des Märkischen Kreis bei vollständiger Implementierung des Workflows
Scannen	erfüllt
Optische Texterkennung	erfüllt
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt
Schnittstelle zum Bestellprozess	nicht erfüllt
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt
Digitaler Belegzugriff	erfüllt

Der Märkische Kreis erhält Rechnungen aktuell auf unterschiedlichen Wegen. Die Fachbereiche des Märkischen Kreises sprechen ihre Rechnungssteller aktiv an, um die Anzahl von Papierrechnungen aktiv zu reduzieren. Das Vorgehen hat sich als sehr erfolgreich erwiesen, so dass inzwischen 98 Prozent der Rechnungen elektronisch eingehen.

X-Rechnungen werden automatisiert vom Rechnungseingangsportal des Landes in den elektronischen Rechnungsworkflow übergeben. Zur Verarbeitung von Papier- und PDF-Rechnungen bedient sich der Märkische Kreis eines externen Scan-Dienstleisters. Mit diesem bestand bereits eine Zusammenarbeit als der Kreis begonnen hat, seine Eingangsrechnungen digital zu verarbeiten.

PDF-Rechnungen empfängt der Märkische Kreis über ein zentrales Mail-Postfach. Dieses wird automatisiert ausgelesen und die Mails an den Dienstleister weitergeleitet. Der Dienstleister importiert die Rechnungen in den Workflow. Papierrechnungen sollen grundsätzlich direkt an ein Postfach beim Scan-Dienstleister gesandt werden. Lediglich Irrläufer werden in der Kreisverwaltung gescannt und per Mail an den Dienstleister weitergeleitet. Dieses Verfahren wird sich künftig ändern. Je mehr Fachbereiche an den Rechnungsworkflow angebunden sind, desto größer wird die Zahl an fehlerhaften Adressierungen. Der externe Dienstleister kann im Gegensatz zu einer eigenen Scanstelle keine organisatorische Zuordnung der Rechnung vornehmen. Daher wird der Märkische Kreis perspektivisch eine eigene Scanstelle einrichten.

Der Scandienstleister nutzt die Möglichkeiten der optischen Texterkennung und liest die Rechnungsdaten elektronisch aus und überträgt diese in den Rechnungsworkflow. Hier hat der Märkische Kreis mit dem Dienstleister eine Erfolgsquote von mindestens 97 Prozent vereinbart, in denen keine manuellen Korrekturen vorgenommen werden müssen. Von dieser Quote ausgenommen sind Rechnungsinformationen, die immer vom feststellenden Fachbereich überarbeitet werden sollen. Hierzu zählt beispielsweise der Skontoabzug. So wird immer der unskontierte Betrag in den Workflow übernommen und vom Feststellenden korrigiert.

Auch die Möglichkeit Datenfelder automatisiert zu befüllen nutzt der Märkische Kreis. So werden mit Übergabe der Daten in den Rechnungsworkflow beispielsweise aus der angegebenen IBAN über eine Schnittstelle zum Finanzverfahren Informationen zum Rechnungssteller automatisiert ausgelesen und ergänzt werden.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zwischen Rechnungsworkflow und Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Voraussetzung für Synergieeffekte ist, dass ein Bestellvorgang im Finanzverfahren entsprechende Mittel reserviert und somit die Kontierungsinformationen, wie Kostenstelle, Kostenträger oder Sachkonto vorliegen. Der Märkische Kreis könnte über diese Möglichkeit seinen Rechnungsbearbeitungsprozess weiter optimieren, sofern er künftig die Mittelreservierung nutzt. Auf Basis der reservierten Mittel könnte er dann Kontierungsinformationen automatisiert in den Workflow übertragen und die Sachbearbeitung von manuellen Dateneingaben entlasten. In einer weiteren Ausbaustufe könnte er einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung implementieren, um die sachliche und rechnerische Richtigkeitsprüfung technisch zu unterstützen. Der Märkische Kreis plant auch diesen Schritt zu gehen und seinen Prozess weiter zu automatisieren. Hierzu möchte er aber zunächst die Einführung des elektronischen Vergabemanagements abwarten.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte, wie geplant, seinen Prozess perspektivisch durch eine Schnittstelle zu einem digitalen Bestellwesen optimieren. In einem ersten Schritt könnte er Mittelbindungen nutzen, um den manuellen Aufwand in der Rechnungsbearbeitung zu reduzieren.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

Die Digitalisierung eröffnet den Kreisen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kreise hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kreise noch nicht verpflichtend sind.

- ➔ Die digitale Transformation des Märkischen Kreises ist, auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus, gut fortgeschritten und bietet perspektivisch eine gute Grundlage für eine weitestgehend medienbruchfreie Arbeit.

Ein Kreis sollte anstreben, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kreise gegenwärtig mindestens schon

- die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. Dokumentenmanagementmodule) geschaffen haben,
- die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und
- einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Nahezu alle Kreisverwaltungen haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz. Der **Märkische Kreis** verfügt bereits über ein DMS, setzt dieses aber derzeit noch nicht flächendeckend ein. Bis Ende 2022 plante der Märkische Kreis, rund ein Drittel seiner Fachdienste angebunden zu haben. Die übrigen Fachdienste sollen bis spätestens Ende 2025 angebunden werden.

Flankierend zum neuen Dokumentenmanagement nutzt der Märkische Kreis in einigen Fachdiensten E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren. Hierzu zählen beispielsweise die Fachdienste für Gesundheitsschutz und Umweltmedizin oder auch der Fachdienst für Bauaufsicht und Immissionsschutz. Ziel des Märkischen Kreises ist eine vollständig digitale Bearbeitung auch für interne Prozesse. Bereits jetzt bietet die Kreisverwaltung neben externen Leistungen auch einige interne Leistungen medienbruchfrei an. Wenngleich noch nicht alle internen Prozesse medienbruchfrei ablaufen, liegt ein Fokus des Märkischen Kreises auf der Umstellung interner Formulare in eine digitale Form. Hierzu zählen beispielsweise die Beantragung von Sonderurlaub oder der Überstundenübertrag.

Auf diesem Digitalisierungsniveau kann der Märkische Kreis aufbauen und seine Prozesse weiter digitalisieren.

3.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr der Kreis von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer

Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust. Sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG NRW verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen der Kreise bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

➔ **Feststellung**

Gegenwärtig fehlt es dem Märkischen Kreis bei seinem Prozessmanagement noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.

Das Prozessmanagement eines Kreises sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Ein Kreis sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte er verbindlich beschreiben, welche Ziele er mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Er sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Ein Kreis sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Ein Kreis sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Ein Kreis sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)⁹ orientieren.*
- **Fachverfahren:** *Ein Kreis sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*

⁹ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

- **Interne Vernetzung:** Ein Kreis sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Ein Kreis sollte seine Prozesse kennen. Das bedeutet, dass er mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Ein Kreis sollte bereits Prozesse entsprechend seiner Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob der **Märkische Kreis** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2022

Anforderung	Status des Märkischen Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	7 von 31
Personalausstattung	teilweise erfüllt	6 von 31
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	14 von 31
Fachverfahren	erfüllt	29 von 31
Interne Vernetzung	erfüllt	17 von 31
Prozessüberblick	nicht erfüllt	8 von 31
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	6 von 31

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kreise die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Für die gpaNRW ist eine Anforderung erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Da sich die meisten Kreise noch in der Einführung befinden, erfüllen sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen. Dies gilt auch für den Märkischen Kreis.

Der Märkische Kreis weiß um die Bedeutung des Prozessmanagements. Eine Digitalisierung, die auf optimierten und technisch unterstützten Prozessen aufsetzt, ermöglicht dem Kreis, seine Leistungen effizienter zu erbringen und somit demographischem Wandel und Fachkräftemangel zu begegnen. Das erklärte Ziel des Märkischen Kreises ist es, Prozesse für alle Digitalisierungsmaßnahmen zu erheben. Aktuell finden Prozessbetrachtungen nur in unmittelbarem Zusammenhang mit konkreten Digitalisierungsvorhaben statt.

Der Märkische Kreis verfügt aktuell noch nicht über ausreichende verbindliche Festlegungen. So hat er seine Aufgaben, Ziele und Prioritäten im Zusammenhang mit Prozessmanagement noch nicht festgeschrieben. Bisher betreibt der Kreis Prozessmanagement eher anlassbezogen. Dies betrifft vorrangig die Prozesse, die durch eine neue technische Komponente unterstützt werden sollen. Der Märkische Kreis möchte durch den zeitlichen Zusammenhang zwischen der Prozessoptimierung und Digitalisierung einen schnellen Mehrwert für den jeweiligen Fachdienst

erreichen. So wurde beispielsweise verfahren, als die Leistung „Altlasten-Kataster“ online beantragt werden konnte. Durch die Prozessoptimierung und die Anbindung an das DMS konnte der Prozess mit dem Online-Antrag medienbruchfrei gestaltet werden.

Von insgesamt acht Beschäftigten im Sachgebiet Organisation entfallen derzeit ein bis zwei Vollzeit-Stellen auf die Aufgabe Prozessmanagement. Aus Sicht des Märkischen Kreises ist die verfügbare Ressource aktuell ausreichend, nicht aber für ein dauerhaftes, verwaltungsweites Prozessmanagement. Eine Systematisierung des Prozessmanagements wird zusätzlichen Aufwand erzeugen - in der Erstaufnahme, aber auch in der dauerhaften Pflege.

Über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt der Märkische Kreis bisher nicht. Ein Überblick ist unabdingbar, um die Prozesse für Analysen sachgerecht priorisieren zu können.

Dem Märkischen Kreis ist bewusst, dass sich die Zahl der zu betrachtenden Prozesse deutlich erhöhen wird, sobald EfA-Leistungen oder eigene Lösungen für die OZG-Umsetzung implementiert werden. Ohne strategischen Rahmen mit einer verbindlichen Zielsetzung und klaren Kriterien wird eine sachgerechte Priorisierung erschwert. Durch eine Aufgabenverschiebung wird der Fachdienst „IT, Organisation und Controlling“ sich und auch sein Prozessmanagement neu ausrichten.

Der Märkische Kreis hat bereits ein Fachverfahren im Einsatz und nutzt Modellierungen als einzige Darstellungsform für Prozesse. Um für die Darstellungsformen einen einheitlichen Standard gewährleisten zu können, gibt es einheitliche Vorgaben. Diese sehen unter anderem vor, dass die Datensicht immer gewährleistet ist. Dies ist in Hinblick auf die anstehenden Digitalisierungsprojekte elementar.

Die Modellierungsstandards des Märkischen Kreises sehen bisher keine Modellierung nach der vom Land NRW empfohlenen Notation BPMN 2.0 vor. Damit verzichtet der Kreis auf Synergien aus interkommunalen Zusammenarbeiten oder aus Prozessbibliotheken. Der Märkische Kreis möchte daher zeitnah auf den Landesstandard umstellen. Sein Ziel ist es, möglichst wenig Prozesse migrieren zu müssen. Vielmehr möchte er seine Prozesse direkt in der neuen Notation modellieren. Die gpaNRW bestärkt den Märkischen Kreis in seinem Vorhaben, weist jedoch auf die dann notwendige Anpassung der operativen Vorgaben hin.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Viele Kreise haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Der Märkische Kreis hingegen bindet seine IT-Organisationseinheit systematisch in sein Prozessmanagement ein. Dies wird zum einen durch die sehr enge organisatorische Nähe innerhalb eines Fachdienstes begünstigt. Zum anderen hat der Märkische Kreis die Funktion eines sogenannten DV-Organisatoren geschaffen. Diese Beschäftigten begleiten die Implementierung neuer technischer Komponenten und betrachten das Prozessmanagement. So stellt der Kreis beispielsweise sicher, dass die Datensicht immer dokumentiert wird.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und den geplanten Umstieg auf die Modellierungssprache BPMN 2.0 zeitnah vollziehen. Er sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein

Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte der Kreis seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte er seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen.

3.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung mit IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den Kreisen rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch den Kreis selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Kreisverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

➔ **Feststellung**

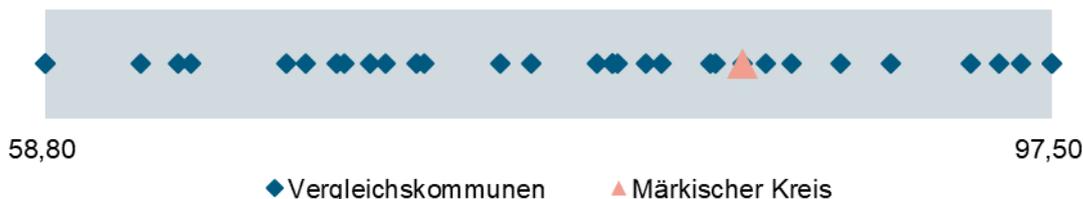
Der Erfüllungsgrad der IT-Sicherheit ist im Märkischen Kreis hoch, so dass kein akuter Handlungsbedarf besteht. Optimierungsmöglichkeiten bestehen lediglich in einzelnen organisatorischen Regelungen.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich ein Kreis mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss er verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens des **Märkischen Kreises** erfüllt sind.

In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

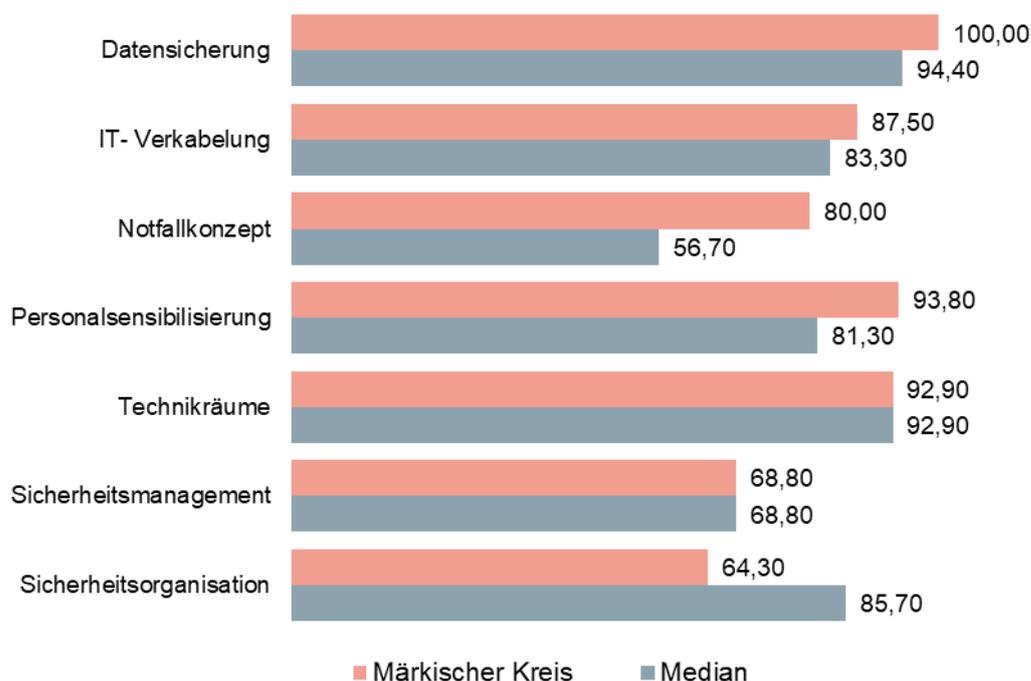
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2022



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt der Märkische Kreis im interkommunalen Vergleich eine Position im oberen Bereich ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 85,60 Prozent, der Median liegt derzeit bei 80,60 Prozent.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für den Märkischen Kreis wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2022



Seit der letzten Prüfung hat der Märkische Kreis eine Vielzahl der Empfehlungen bereits umgesetzt. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Notfallvorsorge. Dementsprechend wird seitens der gpaNRW zurzeit kein akuter Handlungsbedarf festgestellt. Allerdings sollten einzelne organisatorische Maßnahmen im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements und der IT-Sicherheitsorganisation noch nachgeholt werden. Hierzu gehören zum Beispiel die Dokumentation der Zutrittsberechtigungen zum Serverraum oder eine dokumentierte Schlüsselverwaltung.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die organisatorischen Maßnahmen im Bereich IT-Sicherheitsmanagement und IT-Sicherheitsorganisation aufarbeiten, um seinen hohen Sicherheitsstandard weiter zu optimieren.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfungshandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und § 28 Absatz 5 Nummer 1 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen - KomHVO NRW). Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen des Kreises ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. In diesem Zusammenhang kann sie beispielsweise prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Je stärker die Digitalisierung der Verwaltung vorangeschritten ist, desto stärker muss sich die örtliche Rechnungsprüfung mit der Informationstechnik auseinandersetzen. Dies betrifft das „Prüfen mit IT“ ebenso wie das „Prüfen der IT“.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

➔ **Feststellung**

Die örtliche IT-Prüfung des Märkischen Kreises kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen im Märkischen Kreis optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren effizienter gestaltet werden.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte ein Kreis nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Ein Kreis sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*

- *Ein Kreis sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderungen an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Ein Kreis sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und -Infrastrukturen.*

Der Fachdienst Rechnungsprüfung des **Märkischen Kreises** stellt die notwendigen Prüfhandlungen der örtlichen IT-Prüfung sicher. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Kreisen aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2018 bis 2022

Prüfaspekte	Hat der Märkische Kreis diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kreise haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	27 von 31
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Ja	24 von 31
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Ja	20 von 31
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Nein	7 von 31
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	5 von 31
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	6 von 31
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Nein	16 von 31
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	22 von 31
Anwendungslizenzen	Ja	9 von 31
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Nein	13 von 31

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT des Kreises sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Kreisen gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Der Märkische Kreis konnte in den letzten fünf Jahren einige dieser Prüfaspekte aufgreifen. Damit befindet er sich zwar interkommunal in guter Gesellschaft, aber noch nicht in einer guten Position.

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft hat der Gesetzgeber ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Dies umfasst zum einen die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“). Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Der Märkische Kreis nimmt für die örtliche IT-Prüfung externe Unterstützung durch die Rechnungsprüfung der SIT in Anspruch. So übernimmt die SIT weite Teile der rechtlich verpflichtenden Anwendungsprüfung. Die Verbandssatzung der SIT eröffnet diese Möglichkeit für alle Programme zur IT-gestützten Buchführung, die dort betreut werden. Die SIT stellt die Prüfungsergebnisse und erteilten Zertifikate zum Abruf bereit.

Der Märkische Kreis greift bei eigenen Prüfungen jedoch noch nicht auf diese Ergebnisse zurück. Ebenfalls ruft er die Ergebnisse bisher nicht aktiv und systematisch ab. Auch eine Nachbetrachtung oder eine Auswertung der Prüfungsergebnisse erfolgt nicht.

➔ **Empfehlung**

Die örtliche Rechnungsprüfung des Märkischen Kreises sollte sich zeitnah einen Überblick über die Prüfhandlungen der SIT verschaffen und sich regelmäßig Nachweise vorlegen lassen.

Für die Prüfungen nach §104 GO NRW, die nicht über das Rechnungsprüfungsamt der SIT abgedeckt sind, stehen der örtlichen Rechnungsprüfung des Märkischen Kreises rund 0,1 Stellenanteile zur Verfügung. Hierzu zählen beispielsweise Verfahren für das Jugendamt. Auch Eigenentwicklungen werden in diese Prüfung einbezogen.

Darüber hinaus sieht die Prüfplanung des Märkischen Kreises eine Prüfung des Fachdienstes IT in einem Rhythmus von ein bis zwei Jahren vor. Bei Bedarf prüft sie auch in kürzerem Abstand. Die Schwerpunkte werden jeweils unterschiedlich gesetzt. Eine explizite Berücksichtigung der Risiken im Zusammenhang mit IT findet bisher nicht statt.

Über die beschriebenen Prüfaspkte hinaus ist die örtliche Rechnungsprüfung des Märkischen Kreises regelmäßig in die Entwicklung von Rollenkonzepten eingebunden. Die Fachbereiche beteiligen die örtliche Rechnungsprüfung bei der erstmaligen Entwicklung von Rollen vor Inbetriebnahme eines neuen Fachverfahrens. Bei der Zuordnung von Rollen zu Usern ist die Rechnungsprüfung nicht beteiligt. Bisher hat sie diese Zuordnungen im laufenden Betrieb auch nicht systematisch überprüft. Die Prozesse, wie Rollen einzelnen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zugeordnet oder entzogen werden, sind in der Rechnungsprüfung nicht bekannt.

Bei Fragen von Strategie, des Prozessmanagements oder Datenschutzes ist die örtliche Rechnungsprüfung grundsätzlich nicht eingebunden. Im Themenfeld Digitalisierung hingegen ist die

örtliche Rechnungsprüfung des Märkischen Kreises aktiv beteiligt. So begleitete sie in den letzten Jahren beispielsweise die Einführung des Dokumentenmanagementsystems oder auch des Rechnungseingangswflows.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung des Märkischen Kreises liegt wie bei den meisten anderen geprüften Kreisen in der knappen Personalressource. Neben den quantitativen Personalressourcen mangelt es meist noch an der fachlichen Qualifikation, um den geforderten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Selbst die Kreise, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich meist nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Auch beim Märkischen Kreis ist nach eigenen Angaben keine ausreichende fachspezifische Qualifikation vorhanden. Dadurch besteht das Risiko, dass auch zukünftig IT-Prüfungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können.

Die örtliche Rechnungsprüfung des Märkisches Kreises ist allerdings auch sensibilisiert, dass vor dem Hintergrund der voranschreitenden Digitalisierung eine Neubewertung, Systematisierung und Ausbau der IT-Prüfung erfolgen sollte. Eine entsprechende Neuausrichtung der örtlichen IT-Prüfung ist aktuell in der Planung, nachdem kürzlich ein Personalwechsel stattgefunden hat. Die Neuausrichtung soll das Thema Digitalisierung stärker in den Fokus nehmen und damit auch die dazugehörige Datenhaltung.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt der Märkische Kreis bereits heute, zumindest in Teilen, mit IT-Unterstützung durch. Dabei nutzt er Analyse-Tools in Excel und setzt ein Fachverfahren ein. Damit hat der Märkische Kreis den Einstieg in die Massendatenanalyse gemacht. Bisher werden die Instrumente zur Massendatenanalyse nur bei Prüfungen im Bereich Soziales eingesetzt.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Die gpaNRW unterstützt die örtliche Rechnungsprüfung daher in ihrem Bestreben, die Massendatenanalyse auszubauen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte perspektivisch prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar und die Auswertung in der örtlichen Rechnungsprüfung über adäquate Fachverfahren möglich machen.

3.4 IT an Schulen

Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stehen dabei im Fokus.

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der Pandemie begonnenen Aufholprozess standen und stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung.

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen. Im Rahmen der umfassenden „Digitalstrategie Schule NRW“ stellt das Land NRW für die Weiterentwicklung des schulischen Bildungsbereichs bis 2025 weitere Finanzmittel bereit.

Unabhängig von der Mittelherkunft bedingt die erfolgreiche Digitalisierung der Schulen eine zentrale Konzeption und Koordination. Denn die Aufgabe ist nicht weniger komplex, als es in der Kernverwaltung der Fall ist. Im Gegenteil: Insbesondere die Trennung von „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten macht sie umso anspruchsvoller.

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Unmittelbare Aufsichtsbehörden über die Schulen sind die Bezirksregierungen und die staatlichen Schulämter. In diesem Zusammenhang nehmen die Kreise die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen sowie die Fachaufsicht über Hauptschulen und bestimmte Förderschulen wahr.

Teils sind die Kreise für Förderschulen und Berufskollege allerdings selbst als Schulträger auch für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kreise gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Das zentrale Ziel der Digitalisierung der Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig bekannt sind.

Neben der geteilten Verantwortung für die IT-Ausstattung einerseits und den Inhalten andererseits, wird der Digitalisierungsprozess an den Schulen erfahrungsgemäß auch durch die Erwartungshaltung aller Beteiligten und den aus den Förderprogrammen resultierenden Zeitdruck beeinflusst.

Infolgedessen entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem pädagogisch Wünschenswerten, dem technisch Machbaren, der Finanzierbarkeit, der zeitlichen Realisierbarkeit sowie den Anforderungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, mit welchen Ressourcen sowie organisatorischen und konzeptionellen Mitteln die Kreise diesem Spannungsfeld begegnen.

➔ **Feststellung**

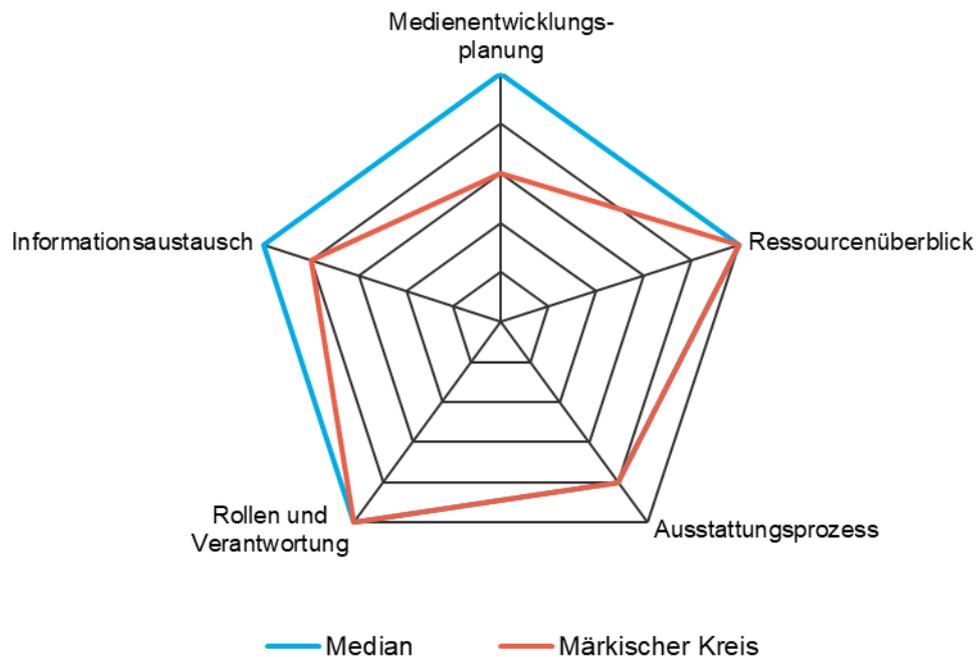
Der Märkische Kreis steuert die Ausstattung seiner Schulen mit IT noch nicht auf Grundlage einer schulübergreifenden Strategie. Risiken für den Steuerungsprozess bestehen außerdem aufgrund fehlender Formalisierung und konzeptioneller Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** *Ein Kreis sollte seine Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ressourcenüberblick:** *Ein Kreis sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Ausstattungsprozess:** *Ein Kreis sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte er Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Ein Kreis sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*
- **Informationsaustausch:** *Ein Kreis sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen des **Märkischen Kreises** für die Digitalisierung der Schulen. Die Lesart ist ebenso wie auf Seite 6 dargestellt.

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2022



- ➔ Wenngleich der Ausstattungsprozess und Verantwortlichkeiten gut geregelt sind, bestehen Optimierungsbedarfe in der Medienentwicklungsplanung.

Der Betrieb der Schul-IT des Märkischen Kreises erfolgt im Fachdienst Schulverwaltung im Fachbereich für Jugend und Bildung. Im Wesentlichen übernimmt der Fachdienst die Beschaffung und Steuerung der IT-Ausstattung an Schulen.

Die IT-Ausstattung der Berufskollegs und Förderschulen des Märkischen Kreises basiert derzeit auf pädagogischen Medienkonzepten der Schulen. Einen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan gibt es nicht. Der Märkische Kreis hat in der Vergangenheit mehrere Versuche unternommen, einen Medienentwicklungsplan zu erstellen. Zunächst im Jahr 2002 und nochmals im Jahr 2019. Nach Angaben des Kreises waren beide Versionen bereits vor in Kraft treten überholt. Daher hat sich der Märkische Kreis grundsätzlich gegen die Erstellung eines Medienentwicklungsplans entschieden. Er begründet dies mit einer stetigen technischen Entwicklung. Stattdessen baut der Schulträger auf konstante, gemeinsame Gespräche mit den Schulleitungen um flexibel auf individuelle Entwicklungen reagieren zu können.

Gleichwohl strukturiert der Märkische Kreis die unterschiedlichen Anforderungen der Schulen und standardisiert diese soweit möglich. Eine Ausstattungsstrategie oder konkrete Projektpläne zur Umsetzung der Schul-IT gibt es im Märkischen Kreis nicht. Stattdessen bespricht der Fachdienst Schulverwaltung jährlich vor der Haushaltsplanung die individuellen Bedarfe der Schulen mit den Leitungen. Bevor die Bedarfe in die Haushaltsplanung übernommen werden, gleicht der Schulträger diese regelmäßig mit den Gegebenheiten und dem Nutzungsverhalten in den Schulen ab. Durch die Festlegung einer Strategie könnte der jährliche Abstimmungsaufwand reduziert werden.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft erstellen.

Die Schulen übernehmen technisch nicht anspruchsvolle Wartungsaufgaben (First-Level-Support). Für die technisch anspruchsvolleren Wartungsaufgaben (Second-Level-Support) hat der Märkische Kreis die SIT beauftragt. Die Beauftragung umfasst auch die Planung der Ausstattungsbedarfe und Festlegungen zur IT-Sicherheit für den pädagogischen Bereich.

Im Rahmen der Bedarfsplanung finden jährlich Vorberatungen zwischen Schulträger und Schulleitungen statt. Für die konkrete Planung melden die Schulen ihre Bedarfe über ein abgestimmtes Formular an die Schulverwaltung. Sofern erforderlich findet auch noch eine zusätzliche Ortsbesichtigung statt. Auch hier könnte eine Bedarfsplanung unter festgelegten strategischen Rahmenbedingungen eines Medienentwicklungskonzeptes Aufwände reduzieren.

Die konkrete Beschaffung erfolgt über den Fachdienst 13 „IT, Organisation und Controlling“. Bei beschränkten und öffentlichen Vergaben wird zusätzlich die Zentrale Vergabestelle des Gebäudemangements beteiligt. Die Beschaffung erfolgt nur in Teilen über Rahmenverträge oder den IT-Dienstleister, so dass bei Bedarf einzelne Vergaben durchgeführt werden. Im Jahr 2022 wurde dieses Vorgehen durch eine Vereinbarung verbindlich geregelt.

Der Beschaffungsprozess mit einzelnen Vergabevorgängen erschwert die abschließende Definition von Warenkörben, aus denen alle Schulen gleichermaßen ihre IT-Ausstattung wählen können. Dennoch haben sich Schulen und Schulträger im Rahmen ihrer Absprachen zum Digitalpakt Schule auf gewisse Standards geeinigt. Es gibt einen sogenannten Musterraum, der sowohl bauliche als auch IT-Ausstattungs-Standards abbildet. Damit wirkt der Schulträger auf eine Harmonisierung der IT-Ausstattungen in den einzelnen Schulen hin, wenngleich er auch individuelle Ausnahmen zulässt.

Nach erfolgter Beschaffung übernimmt die SIT die Inbetriebnahme und Inventarisierung von Hard- und Software. Die Schulverwaltung des Märkischen Kreises kann damit unmittelbar und jederzeit auf den Ausstattungsstand der einzelnen Schulen zugreifen und bei Bedarfsmeldungen einen Abgleich mit der vorhandenen Ausstattung durchführen.

Eine Sicherheitsleitlinie oder ein Sicherheitskonzept für das pädagogische Netz der Schulen gibt es nicht. Die Festlegungen werden von der SIT umgesetzt. Die Sicherheitsmaßnahmen bespricht und berät der Dienstleister vor der Umsetzung mit dem Schulträger. Dennoch fehlt es dem Vorgehen an Verbindlichkeit. Der Märkische Kreis sollte die getroffenen Verabredungen zur IT-Sicherheit an Schulen schriftlich festhalten.

➔ **Empfehlung**

Gemeinsam mit der SIT und den Schulen sollte der Schulträger Standards für die IT-Sicherheit setzen und den Beschaffungsprozess verbindlich festschreiben.

Ein Informationsaustausch zwischen Schule und Schulträger ist beim Märkischen Kreis grundsätzlich gewährleistet. Die Schulleitungen stimmen sich regelmäßig untereinander ab und binden die Schulverwaltung bei Bedarf mit ein. Zudem erfolgt vor der Haushaltsplanung ein systematischer Austausch zwischen Kreisverwaltung und den einzelnen Schulen. Es bestehen auch Gesprächsrunden innerhalb der jeweiligen Schulform. Vor der Pandemie gab es zusätzlich noch Gesprächsrunden zwischen allen Schulen, dem Schulträger und dem Dienstleister. Eine

Systematisierung eines schulübergreifenden Austausches zum Thema IT könnte die IT-Ausstattung der Schulen weiter harmonisieren und den Abstimmungsaufwand mit den einzelnen Schulen zu reduzieren.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte systematische Gesprächsrunden mit allen Schulen und dem Dienstleister etablieren, in denen auch unterjährig das Thema IT besprochen wird.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - [Informationstechnik]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT-Profil					
F1	Der Märkische Kreis hat bereits gute Steuerungsmechanismen für einen wirtschaftlichen IT-Betrieb etabliert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich bei den strategischen Grundlagen. Die Wirkung der IT-Steuerung wird jedoch dadurch eingeschränkt, dass der Märkische Kreis die Kosten seines IT-Dienstleisters nur begrenzt beeinflussen kann.	107	E1	Der Märkische Kreis sollte weiterhin und gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des Zweckverbandes auf eine verursachungsgerechtere Abrechnung der Leistungen der SIT hinwirken. Der Kreis sollte seine strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Strategie formalisieren.	109
F2	Die IT-Kosten des Märkischen Kreises sind höher als bei der Mehrzahl der geprüften Kreise. Ursächlich hierfür sind die Kosten für die Bereitstellung von IT-Grunddiensten.	109	E2	Der Märkische Kreis sollte perspektivisch die Anzahl an Doppelausstattungen aufgrund von Homeoffice reduzieren.	116
F3	Die fehlenden strategischen Grundlagen gefährden die systematische digitale Transformation des Märkischen Kreises.	121	E3	Der Märkische Kreis sollte, wie geplant, seine Rahmenbedingungen für die digitale Transformation in einer verwaltungsweiten Digitalisierungsstrategie formalisieren und ein Projektmanagement etablieren.	122
F4	Der Märkische Kreis kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG bietet die Projektplanung des Märkischen Kreises Konkretisierungsmöglichkeiten.	122	E4	Der Märkische Kreis sollte weiterhin darauf hinarbeiten, für mehr Antragsverfahren strukturierte Datensätze zu erhalten. Zudem sollte er, wie geplant, zeitnah ein Projektmanagement für seine Digitalisierungsprojekte aufsetzen.	124
F5	Der Märkische Kreis führt derzeit einen elektronischen Rechnungsworkflow ein. Sobald alle Fachdienste angebunden sind, verfügt die Kreisverwaltung über eine gute technische Unterstützung in der Rechnungsbearbeitung.	125	E5	Der Märkische Kreis sollte, wie geplant, seinen Prozess perspektivisch durch eine Schnittstelle zu einem digitalen Bestellwesen optimieren. In einem ersten Schritt könnte er Mittelbindungen nutzen, um den manuellen Aufwand in der Rechnungsbearbeitung zu reduzieren.	127

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Gegenwärtig fehlt es dem Märkischen Kreis bei seinem Prozessmanagement noch an einem systematischen Vorgehen, um den Ansprüchen der digitalen Transformation in vollem Umfang gerecht werden zu können.	129	E6	Der Märkische Kreis sollte dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen und den geplanten Umstieg auf die Modellierungssprache BPMN2.0 zeitnah vollziehen. Er sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für sein Prozessmanagement beschließen. In diesem Zusammenhang sollte der Kreis seine Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Auf dieser Grundlage sollte er seinen Personalbedarf für die Aufgabe des Prozessmanagements bemessen.	131
F7	Der Erfüllungsgrad der IT-Sicherheit ist im Märkischen Kreis hoch, so dass kein akuter Handlungsbedarf besteht. Optimierungsmöglichkeiten bestehen lediglich in einzelnen organisatorischen Regelungen.	132	E7	Der Märkische Kreis sollte die organisatorischen Maßnahmen im Bereich IT-Sicherheitsmanagement und IT-Sicherheitsorganisation aufarbeiten, um seinen hohen Sicherheitsstandard weiter zu optimieren.	134
F8	Die örtliche IT-Prüfung des Märkischen Kreises kann aktuell nur die notwendigen Prüfhandlungen absichern. Für eine systematische örtliche IT-Prüfung sind die Rahmenbedingungen im Märkischen Kreis optimierungsbedürftig. Neben der IT-Prüfung könnten weitere Fachprüfungen durch den Einsatz von Fachverfahren effizienter gestaltet werden.	134	E8.1	Die örtliche Rechnungsprüfung des Märkischen Kreises sollte sich zeitnah einen Überblick über die Prüfhandlungen der SIT verschaffen und sich regelmäßig Nachweise vorlegen lassen.	136
			E8.2	Der Märkische Kreis sollte eine IT-Prüfstrategie entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte er eine Personalbemessung durchführen und Anforderungen an die fachliche Qualifikation der IT-Prüfenden beschreiben.	137
			E8.3	Der Märkische Kreis sollte perspektivisch prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar und die Auswertung in der örtlichen Rechnungsprüfung über adäquate Fachverfahren möglich machen.	137
IT an Schulen					
F9	Der Märkische Kreis steuert die Ausstattung seiner Schulen mit IT noch nicht auf Grundlage einer schulübergreifenden Strategie. Risiken für den Steuerungsprozess bestehen außerdem aufgrund fehlender Formalisierung und konzeptioneller Defizite im Bereich der IT-Sicherheit.	139	E9.1	Der Märkische Kreis sollte einen formellen Medienentwicklungsplan für seine Schullandschaft erstellen.	141
			E9.2	Gemeinsam mit der SIT und den Schulen sollte der Schulträger Standards für die IT-Sicherheit setzen und den Beschaffungsprozess verbindlich festschreiben.	141

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E9.3 Der Märkische Kreis sollte systematische Gesprächsrunden mit allen Schulen und dem Dienstleister etablieren, in denen auch unterjährig das Thema IT besprochen wird.	142

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Märkischen Kreises** im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

Im Juni 2021 ist die Reform des SGB VIII in Form des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) inkraftgetreten. Diese Änderungen werden sich auf die Arbeit der Jugendämter in verschiedenen Bereichen erheblich auswirken. Die Jugendämter müssen die Änderungen in der Steuerung, den Verfahrensstandards und beim Personaleinsatz berücksichtigen. Zum Zeitpunkt der Prüfung können die Auswirkungen der Änderungen und die konkrete Umsetzung in den Jugendämtern noch nicht beurteilt werden.

Hinweise zur Prüfung:

Während der Prüfung im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung zeigten sich im Märkischen Kreis bei der Bearbeitung der Datenerfassungsdatei¹⁰ größere Schwierigkeiten. Aufgrund der abweichenden Zählweise der Hilfefälle bei zwei ambulanten Hilfearten, konnte das Kreisjugendamt die Fallzahlen nicht entsprechend der Fallzählsystematik der gpaNRW für das Vergleichsjahr 2020 liefern.

Die gpaNRW hat einheitlich definiert, welche Hilfefälle sie in der Datenerfassung und somit bei der Kennzahlengenerierung berücksichtigt. Demnach betrachtet die gpaNRW nur Hilfefälle für

¹⁰ Die gpaNRW fragt mit Hilfe dieser Daten in jedem Vergleichskreis Aufwendungen, Erträge, Fallzahlen usw. nach einer einheitlichen Definition für die Jahre 2017 bis 2020 ab.

Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 42 SGB VIII mit einem Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfearten in einem Fall zählt die gpaNRW nur dann als eigenständigen Hilfefall, wenn das Jugendamt für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchführt.

Der Märkische Kreis zählt jedoch bei den Hilfen nach §§ 27 Abs. 2 und 3 und 31 SGB VIII „pro Kopf“. Wenn zum Beispiel das Kreisjugendamt eine Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII installiert, zählt es alle Kinder, die in der Familie einen Hilfebedarf aufweisen. Das Kreisjugendamt installiert aber nicht für jedes dieser betroffenen Kinder einzelne Hilfeplanverfahren, sondern lediglich für das ursprünglich hilfesuchende Kind. Diese Zählweise entspricht nicht der einheitlichen Fallzählsystematik der gpaNRW.

Die Kennzahlengenerierung auf der Basis der Zählweise des Märkischen Kreises hätte zu verfälschten Werten geführt. Diese hätten sich z.B. in höheren Falldichten, höheren zu bearbeitenden Hilfefällen je Vollzeit-Stelle BSD und auch in einem hohen ambulanten Anteil wiedergespiegelt. Darüber hinaus wäre der gesamte interkommunale Vergleich für das Jahr 2020 verfälscht worden. Da das Kreisjugendamt die Fallzahlen für die Jahre 2017 bis 2020 nicht nach unserer Definition ermitteln konnte, kann die gpaNRW für das Vergleichsjahr 2020 nicht alle Kennzahlen generieren. Eine tieferegehende Analyse verschiedener Kennzahlen ist damit nicht möglich.

Das Kreisjugendamt hat jedoch die Daten für das Jahr 2021 nach unserer Definition, teilweise durch manuelle Aktensichtungen und mit Hilfe der neuen Software, nachgeliefert. Die ermittelten Kennzahlen können hier im direkten Vergleich mit dem interkommunalen Vergleich des Jahres 2020 Hinweise auf mögliche Positionierungen geben.

Hilfe zur Erziehung

Der Märkische Kreis weist 2020 einen **überdurchschnittlichen Fehlbetrag** Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf, der im Betrachtungszeitraum seit 2017 deutlich ansteigt. Ursächlich für den höheren Fehlbetrag ist vor allem der **niedrige Anteil Vollzeitpflegefälle** an den stationären Hilfen verbunden mit **höheren Aufwendungen im stationären Bereich**. Auch die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskreise.

Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung, die im Wesentlichen aus den Transferleistungen für die Träger und Leistungsanbieter bestehen, wirken sich maßgeblich auf den Fehlbetrag aus. Aus diesem Grund ist neben dem Einwohnerbezug auch die Beurteilung der Aufwendungen je Fall von großer Bedeutung. Aufgrund der oben beschriebenen Problematik war das für die Jahre 2017 bis 2020 nicht möglich, so dass die gpaNRW teilweise auf tieferegehende Analysen, z.B. zum Anteil ambulanter Hilfefälle, zur Falldichte und zu den fallbezogenen Aufwendungen verzichten musste.

Aus Sicht der gpaNRW erschwert die „pro-Kopf-Zählweise“ im Märkischen Kreis eine transparente Vergleichbarkeit der Hilfefälle. Zudem verzerrt sie eine tieferegehende Betrachtung der fallbezogenen Aufwendungen und der benötigten Personalressourcen. Die in 2021 erfolgte Umstellung auf die Zählung von hilfeplangesteuerten Einzelfällen begrüßt die gpaNRW.

Um die Hilfen zur Erziehung wirkungsorientiert und auch wirtschaftlich steuern zu können, sollte der Märkische Kreis zeitnah seine Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Die bereits bestehenden Maßnahmen im Rahmen des **Finanz- und Fachcontrollings** bilden zwar eine gute Basis. Das

Kreisjugendamt sollte die Kennzahlen mit formulierten Zielwerten erweitern, im Rahmen des Controllings regelmäßig auswerten und auch analysieren. Bei möglichen Abweichungen könnte das Kreisjugendamt zeitnah Maßnahmen entwickeln. Das würde die Steuerung deutlich aufwerten und auch die Wirtschaftlichkeit weiter in den Fokus nehmen. Dabei sollte das Kreisjugendamt auch sein Berichtswesen erweitern, um die Politik und auch die Verwaltungsführung transparenter zu informieren.

Grundsätzlich erleichtern die verschriftlichen **Verfahrens-, Prozess- und Qualitätsstandards** des Kreisjugendamtes eine einheitliche und effektive Fallsteuerung. Durch Ergänzungen, wie z.B. Fristen zur Bearbeitung oder Erweiterungen um eigene Verselbständigungs- und Rückführungskonzepte könnte der Kreis diese noch weiter verbessern. Der Märkische Kreis hat in seinen Verfahrensstandards auch bereits einige Wirtschaftlichkeitsaspekte, wie z.B. Kostenhierarchien implementiert. Diese könnte das Kreisjugendamt noch um Laufzeitbegrenzungen oder auch Obergrenzen von Fachleistungsstunden ergänzen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Vierter Abschnitt SGB VIII (§§ 27 bis 35, 35a, 41). Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort berücksichtigt die gpaNRW die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur

Beendigung der Hilfeföahrung für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle. Bei der Erfassung von Rückführungen in die Herkunftsfamilie bilden wir die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr ab. Neben den Verweil- und Betreuungsdauern konnte der Märkische Kreis auch die unplanmäßig beendeten Hilfefälle und die Rückführungsfälle in die Herkunftsfamilie nicht nach unserer Definition liefern.

Die Prüfung bezieht sich auf die Kreise in Nordrhein-Westfalen (NRW) mit einem Kreisjugendamt. Vier der insgesamt 31 Kreise in NRW haben kein Kreisjugendamt und die Aufgabe wird dort ausschließlich von den kreisangehörigen Kommunen wahrgenommen. Deshalb sind in den Vergleichen der Kennzahlen die Daten von maximal 27 Kreisen enthalten.

Die gpaNRW verwendet bei allen einwohnerbezogenen Kennzahlen die jeweiligen Einwohnerzahlen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes.

In den Tabellen im Anhang des Teilberichtes befinden sich differenzierte Grunddaten zur Entwicklung der Einwohnerzahlen sowie der Aufwendungen und Fallzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung für den Märkischen Kreis.

4.3 Strukturen

- ➔ Die betrachteten soziostrukturellen Rahmenbedingungen im Zuständigkeitsbereich des Märkischen Kreises sind durchschnittlich. Die geringe Kinderarmut kann sich auf die Hilfen zur Erziehung begünstigend auswirken.

Strukturen im Märkischen Kreis 2020

Kreis	
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	99.453
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	20.655
Anzahl vom Kreisjugendamt betreute Kommunen	8
Anzahl Kommunen im Kreis	15
Gebietsfläche des Kreises in ha	106.107

Strukturen der Kreise mit Kreisjugendamt in NRW 2020

	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einwohner im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	99.453	52.975	100.926	140.251	160.480	246.398	27
Einwohner unter 21 Jahre im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes	20.655	10.788	20.367	29.008	33.942	53.940	27

	Märki- scher Kreis	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anzahl vom Kreisjugendamt be- treute Kommunen	8	3	7	9	11	20	27
Anzahl Kommunen im Kreis	15	7	10	11	15	24	27
Gebietsfläche des Kreises in ha	106.107	43.732	70.952	111.204	124.651	196.017	27

Der Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes umfasst acht der 15 kreisangehörigen Kommunen. Hierzu zählen Balve, Halver, Herscheid, Kierspe, Meinerzhagen, Nachrodt-Wiblingwerde, Neuenrade und Schalksmühle.

Die anderen kreisangehörigen Kommunen (Altena, Hemer, Iserlohn, Lüdenscheid, Menden, Plettenberg und Werdohl) haben jeweils eigene Jugendämter. Damit zählt der **Märkische Kreis** zu der Hälfte der Vergleichskreise, die weniger Kommunen betreuen.

Mit einer Gebietsfläche von rd. 106.000 ha liegt der Märkische Kreis unterhalb des Median und gehört somit zur Hälfte der Vergleichskreise mit einer kleineren Gebietsfläche. Grundsätzlich kann sich eine sehr große oder eine sehr kleine Gebietsfläche im Zusammenhang mit der Anzahl und Lage der betreuten Kommunen auch auf die Steuerung der Hilfe zur Erziehung auswirken. Es gibt zudem mögliche Auswirkungen auf die Organisation, die Steuerung der präventiven Angebote und der Hilfefälle sowie auf den Personaleinsatz. In Kreisen mit großer Gebietsfläche sind die Anfahrtswege bei zentraler Unterbringung des ASD für die Fachkräfte, für die Leistungserbringenden sowie für die Familien länger. Dem kann ein Jugendamt ggf. organisatorisch mit dezentraler Unterbringung des ASD begegnen. Eine Belastung für ein Kreisjugendamt kann auch vorliegen, wenn ein Kreis nur für wenige Kommunen als Kreisjugendamt zuständig ist und diese zusätzlich weit voneinander entfernt liegen. Die Gebietsfläche beeinflusst die Steuerung der Hilfen und der präventiven Angebote, da bei großen Flächen häufiger auch heterogene Strukturen anzutreffen sind.

Der Märkische Kreis hat eine kleinere Gebietsfläche und auch weniger zu betreuende Kommunen als die Mehrzahl der Vergleichskreise. Die Kommunen aus dem Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes zeichnen sich insbesondere durch stark unterschiedliche Einwohnerzahlen aus. So weist Nachrodt-Wiblingen beispielsweise ca. 6.500 Einwohner auf und Meinerzhagen ca. 20.000 Einwohner. Insgesamt betrachtet sind die Kommunen extensiv besiedelt und umfassen primär Wohngemeinden.

Das Kreisjugendamt hat ausgeführt, dass es in allen Handlungsfeldern eine große Trägervielfalt anstrebt. Aus Sicht des Kreisjugendamtes erschweren die nach eigener Einschätzung große Kreisfläche und die geringe Einwohnerdichte dieses Bestreben. Das Kreisjugendamt hat die Erfahrung gemacht, dass die Träger sich am liebsten in Kommunen mit einer großen Einwohnerdichte auf möglichst kleinen Raum ansiedeln. Dabei wollen die Träger Fahrwege geringhalten und auf Synergieeffekte zurückgreifen. Vor diesem Hintergrund sind nach Auskunft des Kreisjugendamtes die meisten Träger in den eher größeren Städten im Märkischen Kreis (Lüdenscheid, Iserlohn) angesiedelt.

Weitere Informationen zum Umgang mit den Strukturen finden sich im Kapitel „4.3.1 - Umgang mit den Strukturen“.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kreise und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre feststellen. Vielmehr wirken sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus.

Dennoch können soziostrukturelle Rahmenbedingungen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Der **Märkische Kreis** ist dem Jugendamtstyp drei und der Belastungsklasse vier nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹¹ zugeordnet. Die Belastungsklasse gibt aufgrund eines errechneten Indexes einen Hinweis zur Kinderarmut. Insgesamt betrachtet ist die Kinderarmut innerhalb der Kreise nicht sehr ausgeprägt. Der Märkische Kreis gehört mit der Belastungsklasse vier zu den 25 von 27¹² Kreisen, die eine sehr geringe Kinderarmut ausweisen. Das kann sich begünstigend auf die erzieherischen Hilfen auswirken.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Märki-scher Kreis	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil Einwohner 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,77	18,41	19,63	20,37	21,14	22,02	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahre bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,90	1,00	1,70	2,20	2,55	4,30	27
Anteil Alleinerziehende an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent	18,64	16,66	17,96	19,06	19,86	22,25	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	7,18	3,29	4,26	4,82	5,40	7,18	27

Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Die gpaNRW bildet im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen mit Bezug auf die Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ab. Vor diesem Hintergrund untersucht die gpaNRW daher zunächst den Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung. Im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes lebten zum 31. Dezember 2020 insgesamt 99.453 Einwohner, davon waren 20.655 Einwohner unter 21 Jahren.

Der Anteil der Jugendeinwohner an der Gesamtbevölkerung im Märkischen Kreis liegt im interkommunalen Vergleich mit den anderen Kreisjugendämtern in NRW zwischen dem Median und dem drittem Viertelwert. Der erhöhte Anteil an Jugendeinwohnern kann sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht auswirken. Er zeigt

¹¹ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

¹² In zwei Kreisen ist eine geringe Kinderarmut (Belastungsklasse 3) festzustellen.

aber auch, dass im Zuständigkeitsgebiet des Kreisjugendamtes im Märkischen Kreis mehr mögliche Empfänger von Hilfen zur Erziehung leben.

Der Märkische Kreis verfügt über keine interne Fortschreibung der demografischen Entwicklung im Rahmen einer abgeschotteten Statistikstelle. Das Kreisjugendamt greift bei der Planung von möglichen Maßnahmen auf die externen Fortschreibungsdaten von IT.NRW und auch auf die Daten des kommunalen IT-Dienstleisters (Südwestfalen IT) zurück. Demnach ist in allen Kommunen des Kreises mit einem Rückgang der Einwohnerzahlen zu rechnen.

Hinweis:

Die drei folgenden Strukturkennzahlen beziehen sich nicht nur auf den Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes, sondern auf den gesamten Märkischen Kreis.

Jugendarbeitslosenquote

Jugendarbeitslosigkeit kann zu vermehrten Unterstützungsleistungen durch das Jugendamt führen. Arbeitslosigkeit in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel kann Defizite zur Folge haben, die Hilfe zur Erziehung erforderlich machen. Die Jugendarbeitslosenquote ist im Märkischen Kreis mit insgesamt rund 2,9 Prozent höher als bei drei Viertel der Vergleichskreise.

Hierzu hat das Kreisjugendamt eine Arbeitsmarktstatistik von der Bundesagentur für Arbeit mit einem Datenstand von November 2021 vorgelegt. Aus dieser geht hervor, dass die Kommunen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes deutlich weniger Arbeitslose im Alter von 15 bis unter 25 Jahren aufweisen als die anderen kreisangehörigen Kommunen. Während die anteilige Jugendarbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes bei rd. 1,6 Prozent liegt, weisen die Kommunen außerhalb des Zuständigkeitsbereiches eine Jugendarbeitslosenquote von rd. 4,0 Prozent auf.

Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die größte Hilfeempfängergruppe der HzE-Leistungen sind die Alleinerziehenden. Die Quote der Alleinerziehenden, die eine Hilfe zur Erziehung erhalten und gleichzeitig Transferleistungen beziehen, liegt bei rund 67¹³ Prozent. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich. Wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe können somit zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Der Anteil Alleinerziehender im Märkischen Kreis liegt mit 18,64 Prozent unterhalb des Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise weisen hier einen höheren Anteil auf. Mit der unterdurchschnittlichen Positionierung ist zu erwarten, dass sich kein direkter belastender Einfluss auf den Umfang des Hilfebedarfes ergibt.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

¹³ LWL: HzE-Bericht 2021, S. 8, Stand Oktober 2021

Mit einem Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss von 7,18 Prozent bildet der Märkische Kreis den Maximalwert. Somit kann dieses Strukturmerkmal belastende Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung haben. Allerdings betrifft diese Kennzahl lediglich einen kleinen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist. Das Kreisjugendamt hat in diesem Zusammenhang auf die hohe Anzahl an Förderschülerinnen und -schüler hingewiesen. Der Märkische Kreis verfügt über sieben Förderschulen mit Standorten in Altena, Hemer, Iserlohn, Lüdenscheid und Meinerzhagen. Die wenigsten Jugendlichen erlangen hier einen klassischen Schulabschluss. Gemeinsam mit der Arbeitsagentur für Arbeit, dem Berufskolleg des Märkischen Kreises, dem Jobcenter, den Jugendämtern der Städte Iserlohn und Lüdenscheid sowie der kommunalen Koordinierungsstelle „Kein Abschluss ohne Anschluss“ hat das Kreisjugendamt 2020 eine umfangreiche Broschüre veröffentlicht, die einen Überblick über die vielfältigen Angebote enthält.

4.3.1 Umgang mit den Strukturen

Dem **Märkischen Kreis** sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen grundsätzlich bekannt. Anlassbezogen und nach eigenen Angaben auch regelmäßig¹⁴ wertet das Kreisjugendamt verschiedene Daten zur Sozialstruktur, wie z.B. SGB II Bezug, vorrangig gesprochene Sprache oder die Anzahl Asylsuchende aus. Diese Daten berücksichtigt und verarbeitet das Kreisjugendamt im Rahmen der Jugendhilfeplanung, aber auch in den verschiedenen Handlungsfeldern, wie z.B. im Bereich der Kinderbetreuung oder den Hilfen zur Erziehung.

Sozialraumspezifische Auswertungen bzw. Planungen nimmt das Kreisjugendamt nach eigenen Angaben ebenfalls vor. Dabei betrachtet das Kreisjugendamt die Kommunen für die es zuständig ist als Sozialräume. Die spezifischen Auswertungen stellt es u.a. in Qualitätsdialogen mit den freien Trägern, in Gesprächen mit den Kommunen oder in den kommunalen Ausschüssen vor.

Nach Auskunft des Kreisjugendamtes gibt es im Zuständigkeitsbereich keine klassischen Brennpunkte. Allerdings gibt es in jeder Zuständigkeitskommune einzelne Straßenzüge, in denen, u.a. aufgrund der Sozialstruktur, der zur Verfügung stehenden Wohnfläche und des Mietpreises, überwiegend Familien wohnen, die sowohl Hilfen zur Erziehung erhalten als auch zeitgleich Sozialleistungen beziehen. Zusätzlich hat der Kreis beschrieben, dass das Fallaufkommen im südlichen Märkischen Kreis (Kierspe, Meinerzhagen, Halver) deutlich höher ist als in den Kommunen, die ländlicher und weniger stark besiedelt sind, wie z.B. in Balve und Herscheid.

Um näher an den örtlichen Bedarfslagen zu sein und einen niedrighwelligen Zugang zum Jugendamt sicherzustellen, hat das Kreisjugendamt den „Regionalen Sozialen Dienst (RSD) regionalisiert. In allen Zuständigkeitskommunen, die keine eigenen Außenstellen haben, bietet das Kreisjugendamt einzelne „Sprechstellen“ (mitgenutzte Büroeinheiten) an, um den Familien vor allem eine niedrighwellige Sprechstunde anbieten zu können.

Darüber hinaus begegnet das Kreisjugendamt den lokalen Besonderheiten und Belastungen mit unterschiedlichen Maßnahmen. Auskunftsgemäß gibt es beispielsweise in der Stadt Kierspe ei-

¹⁴ Beispielsweise im Rahmen der Beantragung diverser Fördermittel, zur Vorbereitung auf Ausschüsse usw.

nen Arbeitskreis, der sich mit der "Drogenszene" auseinandersetzt und versucht der Jugendkriminalität zu begegnen. An dem Arbeitskreis beteiligen sich neben dem Kreisjugendamt, die betroffene Kommune, das Jobcenter, die Polizei und das Ordnungsamt. Darüber hinaus versucht das Kreisjugendamt im Zuständigkeitsgebiet bedarfsgerechte und individuelle Maßnahmen zu entwickeln, um den bekannten Problemlagen zu begegnen.

Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, hat das Kreisjugendamt die Erfahrung gemacht, dass sich die meisten Träger in den größeren Städten im Märkischen Kreis (Lüdenscheid, Iserlohn) angesiedelt haben. Selten sind Träger direkt in den Zuständigkeitskommunen verortet. Aus diesem Grund greift das Kreisjugendamt auch auf Träger aus Nachbarkommunen und Kreise (Hagen, Kreis Olpe) zurück. Auskunftsgemäß ist die Trägervielfalt im südlichen Märkischen Kreis (für den ländlichen Raum) verhältnismäßig gut. Engpässe beschreibt das Kreisjugendamt insbesondere im Bereich der ambulanten Jugendhilfeträger im nördlichen Märkischen Kreis (Balve, Neuenrade).

Weitere Maßnahmen finden sich im folgenden Kapitel „4.3.2 - Präventive Angebote“

4.3.2 Präventive Angebote

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hält eine Vielzahl von Präventionsangeboten vor. Diese sind bisher aber noch nicht im Rahmen eines Gesamtkonzeptes und einer Präventionskette verschriftlicht. Hier bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten.

Ein Kreis sollte bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte er die maßgeblichen örtlichen Akteure, die jeweiligen Kommunen und die freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

Der **Märkische Kreis** verfügt aktuell über kein schriftliches Präventionskonzept mit der Darstellung einer kommunalen Präventionskette. Aber auch ohne verschriftliche Präventionsketten hält das Kreisjugendamt vielfältige Angebote und Maßnahmen in enger Kooperation mit den Trägern vor Ort vor.

Ein Baustein der Prävention sind dabei die „Frühen Hilfen“. Zielgruppe dieser Präventionsangebote sind werdende und junge Familien, sowie deren Kinder von null bis drei Jahren. Bereits

durch die Installation der Familienhebammen, aber auch durch das bestehende Hebammen-netzwerk¹⁵ kann das Kreisjugendamt frühzeitig im direkten Kontakt zu den Familien auf niederschwellige Angebote hinweisen. Nach Auskunft des Kreisjugendamtes sind die präventiven Willkommensbesuche aktuell bereits jedoch deutlich eingeschränkt. Mit dem Ausscheiden der verantwortlichen Fachkraft hat der Märkische Kreis die Stelle nicht erneut besetzt, so dass das Kreisjugendamt aktuell überlegt, die Willkommensbesuche auszusetzen.

Auch für ältere Kinder und Jugendliche hält der Märkische Kreis diverse Angebote, u.a. im Rahmen der „Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA)“, vor. Diese findet im Märkischen Kreis in verschiedenen Einrichtungen und als mobiles, aufsuchendes Angebot in den acht Städten und Gemeinden im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes statt¹⁶.

Die Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit erstellen nach Auskunft des Kreisjugendamtes ein jährliches quantitatives Berichtswesen, um im Rahmen des Wirksamkeitsdialogs kontinuierlich und systematisch die Qualität der OKJA zu entwickeln. In dialogischen Zielvereinbarungen zu Beginn eines jeden Jahres reflektiert der Märkische Kreis mit den Fachkräften und den Vertreterinnen und Vertretern der Träger jeder Einrichtung in den acht Kommunen. Dabei betrachten sie gemeinsam die zurückliegenden zwölf Monate und planen das Folgejahr mit Hilfe von Wirkungs- und Handlungsziele. In diesem Zusammenhang können die Fachkräfte besondere Bedarfe erkennen und zeitnah auf diese reagieren.

Darüber hinaus organisiert die Fachberatung zweimal im Jahr den Facharbeitskreis OKJA für die Fachkräfte der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in der Jugendbildungsstätte. Die Fachkräfte der OKJA sowie die Fachberatung des Märkischen Kreises tauschen sich hierbei - einmal im Jahr auch mit den Vertreterinnen und Vertreter der Träger - über aktuelle Themen aus. Die Ergebnisse der Facharbeitskreise fließen nach Auskunft des Kreisjugendamtes wiederum in die Qualitätsentwicklung mit ein.

Einmal jährlich findet zusätzlich für alle öffentliche Träger von Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit eine Fachtagung zum Thema „Kinderschutz“ statt. Die Jugendförderung ist Teil des kreisweiten Arbeitskreises "Jugendsozialarbeit" an dem die Jugendämter und Träger der Jugendsozialarbeit teilnehmen.

Zu den weiteren, nicht abschließend genannten, präventiven Angeboten zählt der Märkische Kreis u. a.:

- die sechs Beratungsstellen, u. a. mit der Schwangerschaftsberatungsstelle mit Kursen für werdende Eltern,
- Sprach-Kitas, Familienzentren, Präventionskurse „Mobbing“, „Gewalt“,
- die Jugendbildungsstätte, die u.a. Seminare für Ehrenamtliche und Fachkräfte der Jugendhilfe und Projekte zum Thema „Demokratie fördern“ usw. anbietet oder

¹⁵ Das Hebammennetzwerk ist eine bereits seit 2009 bestehende Kooperation zwischen dem Kreisjugendamt und der Stadt Lüdenscheid. Es unterstützt Familien beim Übergang in die Elternschaft.

¹⁶ Die Angebote werden in kommunaler und freier Trägerschaft für Jugendliche bis 21 Jahren durchgeführt. Das Kreisjugendamt fördert diese mit einem siebenstelligen Betrag.

- das Beratungsteam „Kinderschutz“.

Zudem bestehen u. a. mit dem Jobcenter, der Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie dem Kinderschutzzentrum feste Kooperationsvereinbarungen. Neben einem gemeinsamen Arbeitskreis mit Vertretern der Justiz, tauscht sich der Märkische Kreis auskunftsgemäß regelmäßig auch mit anderen Jugendämtern aus.

Alle durch den Märkischen Kreis geförderten Präventionsangebote koordiniert das Kreisjugendamt. Die vielen unterschiedlichen Angebote sind jedoch bisher noch nicht in einem Gesamtpräventionskonzept verschriftlicht. Hierzu hat das Kreisjugendamt ausgeführt, dass es zum 01. Januar 2022 eine halbe Vollzeit-Stelle einer Präventionsbeauftragten geschaffen hat. Diese setzt sich u. a. mit der Weiterentwicklung der präventiven Angebote, der Koordination sowie der Verschriftlichung einer kommunalen Präventionskette auseinander. Mit der Besetzung der halben Vollzeit-Stelle könnte der Märkische Kreis die Präventionsangebote regelmäßig evaluieren und für alle Altersgruppen entsprechend weiterentwickeln.

➔ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte, wie geplant, zielgerichtete Präventionsketten im Rahmen eines Gesamtkonzeptes verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Präventionsangeboten verknüpfen.

4.4 Organisation und Steuerung

Die angestrebten Ziele, die Form der Organisation, die Intensität der Steuerung und der aufgewendete Ressourceneinsatz prägen die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfen zur Erziehung.

4.4.1 Organisation

- ➔ Das Jugendamt des Märkischen Kreises hat eine klare organisatorische Struktur. Das unterstützt die Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die ausgeprägte Vernetzung auch außerhalb des Kreises bewertet die gpaNRW positiv.

Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Arbeitsabläufe aus.

Das Jugendamt des **Märkischen Kreises** ist dem Fachbereich 5 „Jugend und Bildung“ zugeordnet und gliedert sich in folgende Fachdienste:

- Fachdienst 53: Kindesunterhalt und wirtschaftliche Erziehungshilfe,
- Fachdienst 54: Jugendförderung und Kinderbetreuung und
- Fachdienst 55: Soziale Dienste.

Den Bedarf der Hilfen zur Erziehung prüft im Jugendamt des Märkischen Kreises der Regionale Soziale Dienst (RSD). Dieser ist gemeinsam mit den Spezialdiensten „Jugendhilfe im Strafverfahren“, „Eingliederungshilfe nach § 35a“, „Pflegekinderdienst (PKD)“, „Adoption“ und dem „Besonderen Sozialen Dienst (BSD)“ im Fachdienst „55 - Soziale Dienste“ verortet. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes ist das besondere Fachwissen der Fachkräfte für die spezifischen Anliegen und Themen in diesen Bereichen ein großer Vorteil und sichert auskunftsgemäß eine qualitative Fallsteuerung bzw. Begleitung.

Der Spezialdienst BSD bietet neben der Trennungs- und Scheidungsberatung auch die Möglichkeit der Mediation an. Darüber hinaus bearbeitet er die Willkommensbesuche und die Meldungen einer versäumten Kinder-Vorsorgeuntersuchung. Zusätzlich verfügt der BSD über einen eigenen ambulanten Dienst. Der RSD kann den sozialpädagogischen Kriseninterventionsdienst (SKID) nach Auskunft des Kreisjugendamtes für kurzfristige Hilfen mit tendenziell kürzeren Laufzeiten einsetzen. Das sind in der Regel die Hilfen nach §§ 27, 30 und 31 SGB VIII.

Der RSD ist regionalisiert und sozialräumlich orientiert. Er teilt sich auf folgende Dienststellen auf:

- RSD Süd mit Sitz in Meinerzhagen: Betreuung der Kommunen Kierspe und Meinerzhagen,
- RSD Nord mit Sitz in Balve: Betreuung der Kommunen Balve, Neuenrade und Herscheid und
- RSD West mit Sitz im Kreishaus Lüdenscheid: Betreuung der Kommunen Halver, Schalksmühle und Nachrodt-Wiblingwerde.

Jede Dienststelle hat eine separate Sachgebietsleitung (SGL) ohne eigene Fallverantwortung. Das gewährleistet nach Einschätzung des Kreisjugendamtes eine gute Begleitung der RSD-Fachkräfte und stellt zudem die Steuerung der Hilfen in den Nebenstellen sicher. Die Fallverteilung erfolgt zunächst sozialräumlich und dann bezirklich. Jeder Fachkraft ist dabei ein fester Bezirk zugeordnet.

Die uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht obliegt neben der ASD-Leitung, auch den Sachgebietsleitungen des RSD.

Die „Wirtschaftliche Erziehungshilfe (WEH)“ ist dem Fachdienst „53 - Kindesunterhalt und wirtschaftliche Erziehungshilfe“ zugeordnet und sitzt zentral im Kreishaus Lüdenscheid. Die Fachkräfte sind den einzelnen Zuständigkeitskommunen zugeordnet, so dass die Fallverteilung entsprechend erfolgt.

In den RSD-Teams finden pro Woche ein bis zwei Teamsitzungen statt. Zudem tagt das Leitungsteam des Fachdienstes 55, bestehend aus den Sachgebietsleitungen und dem Fachdienstleiter, ebenfalls ein bis zweimal im Monat. Diese ziehen bei Bedarf auch die Fachbereichsleitung 5 oder weitere Fachkräfte hinzu. Im Bereich der Vormundschaften sowie in der Wirtschaftlichen Erziehungshilfe finden ebenfalls regelmäßig (Team-) Besprechungen unter Beteiligung der Fachdienstleitung (FDL) 53 statt.

Die unterschiedlichen Besprechungen, die einheitlichen Verfahrensstandards, sowie regelmäßige Schulungen der Fachkräfte sichern nach Einschätzung des Kreisjugendamtes, dass die

Fachkräfte innerhalb der verschiedenen RSD-Teams auch mit gleicher Qualität arbeiten und die Verfahrensstandards einhalten.

Mit einem einheitlichen Informationsfluss über die verschiedenen Hierarchieebenen, beginnend von der Fachbereichsleitung über die Fachdienst- und Sachgebietsleitungen, bis zu den Fachkräften in den einzelnen Teams, gewährleistet das Kreisjugendamt, dass alle Fachkräfte vollumfänglich über rechtliche Änderungen, Verfahrensänderungen und aktuelle Richtlinie informiert sind. Alle Fachkräfte sind zudem verpflichtet, neue Organisationsverfügungen und Handlungsanweisungen in einem persönlichen Informationsordner zu den jeweiligen Dienstanweisungen zu sammeln und auch umzusetzen.

Die Jugendhilfeplanung ist als Stabstelle der Fachbereichsleitung 5 (FBL) zugeordnet. Zu den Aufgaben gehören u. a. die Kinderbetreuungsbedarfsplanung, die Kinder- und Jugendförderplanung sowie die quantitative und qualitative Begleitung des Handlungsfeldes Hilfen zur Erziehung. Regelmäßig werden hier zu verschiedenen Anlässen unterschiedliche Daten und Statistiken aufbereitet und diese mit den betroffenen Akteuren besprochen. Diese Daten sind u. a. auch die Grundlage für die Qualitätsdialoge mit den freien Trägern.

Im Rahmen der Prüfung hat das Kreisjugendamt von einer guten Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Jugendämtern und den Jugendämtern im der Region Südwestfalen berichtet. Das Kreisjugendamt nimmt z.B. am Vergleichsring mit den anderen Kreisjugendämtern in Südwestfalen teil. Darüber hinaus gibt es auch noch regelmäßige Treffen und Arbeitskreise der Jugendamtsleitungen und Jugendhilfeplanungen auf der Ebene des Märkischen Kreises, in der Region Südwestfalen und auf Landesebene.

Die sich aus der Organisationsstruktur ergebenden klaren Strukturen für den RSD und für die WEH, sowie die ausgeprägte Vernetzung des Kreisjugendamtes bewertet die gpaNRW positiv.

4.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

➔ **Feststellung**

Gemeinsam mit Vertretern aus der Verwaltung und des Jugendhilfeausschusses arbeitet das Kreisjugendamt seit 2022 an einer Gesamtstrategie.

Ein Kreis sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass ein Kreis seine gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss er zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Der **Märkische Kreis** hat für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung und angrenzende Aufgabengebiete aktuell noch keine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie. Derzeit befindet sich das Kreisjugendamt auskunftsgemäß jedoch in einem Prozess zur Entwicklung einer Gesamtstrategie, den das LWL-Landesjugendamt Westfalen beglei-

tet. Demnach plant der Märkische Kreis für 2022 zunächst gemeinsam mit dem Jugendhilfeausschuss (JHA) im Rahmen einer Klausurtagung strategische Ziele zu entwickeln¹⁷. Im Anschluss plant das Kreisjugendamt die operativen Ziele und Maßnahmen aktualisieren und neu miteinander verknüpfen.

Zu den zentralen strategischen Zielen, die der Märkische Kreis nach eigenen Angaben im aktuellen Entwicklungsprozess bereits vorab aufgegriffen hat, zählt die inklusive Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Sicherstellung personeller Ressourcen. Darüber hinaus sollen alle Angebote weiterhin sozialräumlich ausgerichtet und niedrigschwellig für die Familien erreichbar sein.

Aber auch ohne Vorliegen einer Gesamtstrategie verfügt das Kreisjugendamt auskunftsgemäß über eine strategische Grundausrichtung, die sich in der sozialräumlichen Arbeit, aber auch in der sozialpädagogischen Grundhaltung „ambulant vor stationär“ wiederfindet. Die sozialräumliche Ausrichtung soll zukünftig alle Handlungsfelder des Kreisjugendamtes gleichermaßen betreffen und auf das gesamte Jugendamt ausgerichtet sein.

Bereits jetzt schon sind im Haushaltsplan 2022 für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung folgende Ziele hinterlegt:

- „Einhaltung der vorgesehenen Standards für HzE-Verfahren und Führen von Hilfeplangesprächen in 100 Prozent der Fälle innerhalb von sechs Monaten bei ambulanten HzE, sowie Führung von Hilfeplangesprächen in 100 Prozent der Fälle innerhalb eines Jahres in Fällen, die auf Dauer angelegt sind.“ und
- „Führen von Qualitätsdialogen mit sechs Hilfeanbietern pro Jahr.“

Auch für das Produkt „Wirtschaftliche Hilfen“ sind separate Ziele formuliert:

- „Geltendmachung von Erstattungsansprüchen innerhalb von 15 Tagen ab Bekanntwerden in 100 Prozent aller Fälle.“,
- „Bearbeitung von Neuanträgen und Information der Sorgeberechtigten innerhalb von 10 Arbeitstagen in 100 Prozent der Fälle“,
- „Information der Kostenbeitragspflichtigen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen innerhalb von 10 Arbeitstagen in 100 Prozent der Fälle“ und
- „Erreichen eines Anteils ambulanter Hilfen im Verhältnis zu den stationären Hilfen von mehr als 60 Prozent“.

Hierzu hat das Kreisjugendamt auch Kennzahlen hinterlegt. Allerdings handelt es sich bei den im Haushalt dargestellten Kennzahlen in erster Linie um Grundzahlen, wie die Anzahl der ambulanten Hilfen, oder die Anzahl der geführten Gespräche. Verhältniskennzahlen, die z.B. einen

¹⁷ Der eintägige Workshop hat am 03. September 2022 unter Moderation des Landesjugendamtes stattgefunden. Dabei haben die Teilnehmenden aus Verwaltung und Jugendhilfeausschuss acht strategische Leitziele entwickelt, die am 15. November 2022 im Jugendhilfeausschuss beschlossen werden sollen. Drucksache FB 5/10/0409

Erfüllungsgrad tatsächlich messen können, gibt es lediglich für die „Geltendmachung von Erstattungsansprüchen“, die „Bearbeitung von Neuanträgen und Informationen der Sorgeberechtigten“ und die „Information der Kostenbeitragspflichtigen“.

Insgesamt betrachtet bieten die beschriebenen Planungen zur Entwicklung einer Gesamtstrategie, die bereits vorhandenen strategischen Ziele und die wenigen Kennzahlen eine gute Grundlage. Hieraus könnte der Märkische Kreis eine Gesamtstrategie für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung entwickeln.

Aus Sicht der gpaNRW erleichtert eine verbindliche Gesamtstrategie, mit konkreten Zielen und Maßnahmen eine zielgerichtete und auch wirtschaftliche Gesamtsteuerung. Anhand der auf die Gesamtstrategie ausgerichteten operativen Ziele kann das Kreisjugendamt durch die Entwicklung weiterer Kennzahlen mit vorab definierten Zielwerten ein Zielerreichungsgrad ermitteln. Mit diesen kann es die Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen beurteilen und fachliche Maßnahmen entsprechend anpassen oder auch neu entwickeln. Das erleichtert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes. Regelmäßige Überprüfungen der Zielerreichung könnten zudem sicherstellen, dass das Kreisjugendamt seine formulierten Ziele auch tatsächlich erreicht.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte wie geplant den Prozess zur Entwicklung einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zu Ende führen. Darauf aufbauend sollte das Kreisjugendamt weitere konkrete, messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen erarbeiten. Die Zielerreichung sollte der Kreis regelmäßig überprüfen, um ggf. Maßnahmen anzupassen.

4.4.3 Finanzcontrolling

➔ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling im Kreisjugendamt ist produktorientiert. Die Steuerung erfolgt mittels Überwachung von Fallzahlen und einer Budgetkontrolle. Steuerungsrelevante Kennzahlen und weitere Berichte können ein Controlling deutlich transparenter gestalten. Das verbessert auch die Steuerung unter Wirtschaftlichkeitsaspekten.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen insgesamt und differenziert nach Kommunen bzw. Bezirken aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte der Kreis messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen kann er als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellen. So schafft der Kreis Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch sowie zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann er durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag werden transparent. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Das Finanzcontrolling im Jugendamt des **Märkischen Kreises** ist produktorientiert und obliegt mit 0,50 Vollzeit-Stellen der dort eingerichteten Stabsstelle.

Monatlich erfasst das Kreisjugendamt die Fallzahlen gemäß der standardisierten Liste „55 Pro-FIS-Leistungen“. Hier tragen die jeweiligen Sachgebiete die Anzahl der geführten Hilfeplangespräche bei ambulanten und stationären Hilfen, sowie bei der Eingliederungshilfe und der Vollzeitpflege ein. Auch die geführten Qualitätsdialoge und die Neuanträge gem. § 35a SGB VIII sind dort monatlich erfasst, die die SGL im Anschluss monatlich in die Haushaltsoftware überführt. Größere Abweichungen bespricht die Stabsstelle direkt mit der betroffenen Sachgebietsleitung oder im Leitungsteam des FD 55.

Bezogen auf die Finanzdaten erfolgen quartalsweise Auswertungen. Die Berichte enthalten insbesondere die aktualisierte Aufwandsentwicklung und sind darüber hinaus versehen mit möglichen Aufwandsprognosen zum Ende des Kalenderjahres. Größere mögliche Abweichungen zu den Planwerten begründen die verantwortlichen Leitungskräfte in einer separaten Spalte. Im Rahmen der Abweichungsanalysen thematisieren die Fachbereichsleitung, die Fachdienstleitungen, sowie die Sachgebietsleitungen mit dem Haushaltsplaner die Auswertungen. Zusätzlich ziehen sie bei Bedarf eine weitere Excel-Liste hinzu, die separat die Anzahl der kostenintensiven Fälle und auch die Kostenentwicklung der Entgelte fortschreibt.

Darüber hinaus stellt das Kreisjugendamt nach eigener Auskunft jährlich die Anzahl der kostenintensivsten Hilfefälle, aber auch die Aufwands- und Fallzahlentwicklung im Rahmen der Novemberberatung des Jugendhilfeausschusses vor.

Die Zusammenstellung der Daten erfolgt für den gesamten Zuständigkeitsbereich, eine Auswertung bezogen auf die einzelnen Zuständigkeitskommunen nimmt der Kreis nur bei Bedarf vor. Diese Ergebnisse stellt das Kreisjugendamt dann in den einzelnen Kommunen, für die das Jugendamt zuständig ist, vor.

Insgesamt betrachtet erfolgen somit eine unterjährige Budgetkontrolle und Auswertungen zur Fallzahlentwicklung. Grundsätzlich bieten diese beschriebenen Maßnahmen einen guten Einstieg zur Steuerung und zur Abweichungsanalyse. Die voneinander losgelöste Betrachtung der Aufwendungen oder der Fallzahlen kann jedoch zu Fehlinterpretationen führen. Nach Auskunft des Kreisjugendamtes erfolgt intern bereits die Gegenüberstellung von Fallzahlen und Aufwendungen. Um die komplexen Tatbestände im Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung besser verdeutlichen und in einen Zusammenhang bringen zu können, stellen Kennzahlen mit Zielwerten ein sinnvolles Instrument dar.

Wie bereits im Kapitel „4.4.2 - Gesamtsteuerung und Strategie“ beschrieben hat der Märkische Kreis bereits erste Kennzahlen im Haushalt abgebildet. Mit einer Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten sowie der Bildung von weiteren Kennzahlen kann das Kreisjugendamt die Steuerung deutlich verbessern und eine größere Transparenz schaffen. Dabei könnte sich das Kreisjugendamt auf den gesamten Zuständigkeitsbereich, aber auch auf die einzelnen Zuständigkeitskommunen beziehen. Denkbar wären hier beispielsweise die Kennzahlen „Aufwand je Hilfefall“, „Aufwand je Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ oder „Aufwand je ambulantem/stationärem Hilfefall“.

Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen sind von der Planung abweichende negative Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller auszumachen. Diese Entwicklungen könnte das Kreisjugendamt analysieren, in einem

Berichtswesen aufbereiten und zusammenfassen. Gleichzeitig können die Auswertungen als Grundlage zur Gegensteuerung oder Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen. Die Ergebnisse könnte das Kreisjugendamt verschriftlichen und die Politik, sowie die Verwaltungsführung entsprechend umfassender und transparenter informieren.

An dieser Stelle weist die gpaNRW noch einmal auf die Problematik bei der Erhebung der einheitlich definierten Daten bei der detaillierten Aufbereitung der Fallzahlen hin. Mit der unterschiedlichen Zählsystematik konnte das Kreisjugendamt nicht die tatsächlichen hilfeplangesteuerten Einzelhilfen in den ambulanten Schwerpunkthilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII und § 31 SGB VIII darstellen und auch nicht auswerten. Die erheblichen Schwierigkeiten sind ein Indiz dafür, dass das Kreisjugendamt im Bereich des Controllings zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht optimal aufgestellt ist, auch um mögliche Abweichungen zeitnah zu erkennen und ggf. auf diese gut reagieren zu können.

Die durch die bisherige Zählsystematik ermittelten erhöhten Fallzahlen verfälschen jedoch das tatsächliche Gesamtbild in Bezug auf unsere vergleichende Prüfung. Auskunftsgemäß unterstützt seit Mitte 2021 eine Fachsoftware die Arbeiten im Controlling, so dass der Märkische Kreis nun eine andere Zählsystematik zugrunde legt. Aus diesem Grund konnte das Kreisjugendamt mit Hilfe der neuen Fachsoftware zumindest für das Jahr 2021 die Fallzahlen nach gpaNRW Fallzählsystematik liefern.

Die Aufwandsentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung belastet die Haushalte landesweit massiv. Im Märkischen Kreis ist der Fehlbetrag im Betrachtungszeitraum ebenfalls deutlich gestiegen¹⁸. Auch vor dem Hintergrund der vergleichsweise überdurchschnittlichen Aufwendungen je Jugendeinwohner von 0 bis unter 21 Jahren ist es notwendig und sinnvoll, ein umfassendes und transparentes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren, um auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten zu ermöglichen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die Aufwendungen und Fallzahlen miteinander verknüpfen und das Finanzcontrolling - wie geplant - um steuerungsrelevante Kennzahlen und messbare Ziele erweitern. Diese sollte das Kreisjugendamt regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen, auch für Verwaltungsführung und Politik aufbereiten, um diese umfassender und transparenter zu informieren.

Hierzu hat das Kreisjugendamt ausgeführt, dass es sich aktuell (November 2022) in einem umfangreichen Transformationsprozess hinsichtlich des zukünftigen Berichtswesens, Controlling und der grundsätzlichen Steuerung befindet. Die entwickelten Leitziele (siehe vorheriges Kapitel) sollen auskunftsgemäß die Grundlage für ein zielspezifisches und auf Kennzahlen basiertes Steuerungsverständnis des Jugendamtes sein.

¹⁸ vgl. Kapitel „4.7 - Leistungsgewährung“

4.4.4 Fachcontrolling

➔ Feststellung

Das Fachcontrolling im Märkischen Kreis weist eine gute Basis auf. Im Bereich der Entwicklung von messbaren Kennzahlen und einem erweiterten Berichtswesen kann das Kreisjugendamt das Fachcontrolling noch weiter verbessern.

Ein Kreis sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben, um die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen zu können. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Das Kreisjugendamt im **Märkischen Kreis** hat noch kein separates Fachcontrolling installiert. Im Stellenplan 2022 hat der Kreis jedoch eine entsprechende Stelle vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lief somit die organisatorische Umsetzung in Bezug auf Stellenbeschreibung, Stellenbewertung, Ausschreibung und Besetzung¹⁹.

Bisher erfolgte das Fachcontrolling in Bezug auf die qualitative Zielerreichung im Einzelfall. Die Sozialen Dienste arbeiten im Hilfeplanverfahren mit individuellen Zielen. Fallbezogen überprüft die fallführende Fachkraft die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung mit allen Beteiligten bei der Hilfeplanfortschreibung. Die aus den Hilfeplangesprächen gewonnenen Erkenntnisse aus den Bewertungen der Einzelfälle wertet das Kreisjugendamt noch nicht vollumfänglich fallübergreifend nach Hilfearten, nach Zielerreichung oder nach Wirksamkeit der Hilfen aus.

Seit 2015 evaluiert der Märkische Kreis jedoch den Hilfeplanprozess. Dabei befragt das Kreisjugendamt mit Unterstützung einer externen Beratungsfirma die Fachkräfte des Jugendamtes und des Hilfetragers, sowie die Eltern bzw. Sorgeberechtigten und die Kinder, sobald diese hierfür die nötige Reife aufweisen. Dabei verfolgt das Kreisjugendamt das Ziel, den Hilfeplanprozess kontinuierlich zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Dieses Vorgehen begrüßt die gpaNRW. Allerdings beschreibt der Bericht aus 2020 auch, dass sich der Rücklauf der Fragebögen insbesondere durch die Hilfeempfänger und Hilfeempfängerinnen verringert.

Im Rahmen der Fachaufsicht überprüft die Fachdienstleistung auskunftsgemäß zudem jede Akte, ob die vorgegebenen Verfahrensstandards durch die Fachkraft eingehalten werden. Etwaige Auffälligkeiten vermerkt die Fachdienstleitung in dem Dokument „Protokoll Fachaufsicht“ und arbeitet diese gemeinsam mit dem kompletten Team in der folgenden Dienstbesprechung auf.

Darüber hinaus wertet das Kreisjugendamt auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern diverse Daten, wie z.B. die Entwicklung der monatlich laufenden Hilfen gem. §§27, 32, 33 SGB VIII (inkl. 8a, 41) aus. Die Ergebnisse bespricht der Märkische Kreis im Rahmen regelmäßiger Qualitätsdialoge mit den betroffenen Trägern und bewertet dabei auch die quantitative Zusammenarbeit.

¹⁹ Stand November 2022: Die Stelle ist noch nicht ausgeschrieben,

Das Kreisjugendamt hat weiterhin ausgeführt, dass es im Rahmen der Teilnahme an einem Vergleichsring die Laufzeiten der Hilfen, die Anzahl der Fachleistungsstunden und die unplanmäßigen Beendigungen in Bezug auf das gesamte Kreisjugendamt auswertet.

Die auch durch die gpaNRW abgefragten Daten, wie z.B. Angaben zu Laufzeiten oder Verweildauern, konnte das Kreisjugendamt jedoch nicht gemäß der Anleitung zur Datenerfassung im Rahmen dieser Prüfung auswerten. Aus diesem Grund kann die gpaNRW auch hier keine entsprechenden Kennzahlen generieren und in den interkommunalen Vergleich stellen. Empfehlenswert ist jedoch die Laufzeiten und Verweildauern, insbesondere wegen der vergleichsweise hohen Fallzahlen, regelmäßig auszuwerten und auch zu analysieren.

Die beschriebenen Maßnahmen bilden grundsätzlich einen guten Einstieg in das Fachcontrolling. Aus Sicht der gpaNRW sind für ein umfassendes und transparentes Fachcontrolling jedoch weitere Auswertungen und auch messbare Kennzahlen empfehlenswert.

Das Kreisjugendamt sollte deshalb auch für das Fachcontrolling messbare Kennzahlen, wie z.B. „Anteil Vollzeitpflegefälle“ oder „Falldichte“ entwickeln und den Grad der Zielerreichung regelmäßig auswerten. Darüber hinaus sollten die Auswertungen zu Verweil- und Betreuungsdauern, zur Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden und auch zu Abbruchquoten, differenziert nach Hilfearten und Trägern, insbesondere für die auffälligen Hilfen, erfolgen. Ähnlich wie bereits im Kapitel Finanzcontrolling beschrieben, könnten diese Auswertungen auch für die einzelnen Zuständigkeitskommunen standardisiert und regelmäßig erfolgen. Bisher wertet das Kreisjugendamt diverse Daten lediglich anlassbezogen für die einzelnen Kommunen auf und stellt sie diesen bei Bedarf auch vor.

Die Ergebnisse des fallübergreifenden Fachcontrollings könnte das Kreisjugendamt in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentieren und die Ergebnisse des Fach- und Finanzcontrollings miteinander verknüpfen, um Steuerungsbedarfe zu identifizieren. Die finanziellen Auswirkungen der aus den Steuerungsbedarfen ggf. resultierenden fachlichen Änderungsmaßnahmen, wie z.B. den Anteil der ambulanten Hilfen um zehn Prozent zu erhöhen, könnte das Kreisjugendamt somit transparenter darstellen. Denn ein steigender Anteil ambulanter Hilfen bei gleichzeitiger Reduzierung der stationären Hilfen führt in der Regel zu geringeren fallbezogenen Aufwendungen, was wiederum den Fehlbetrag entlasten würde.

→ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte sein Fachcontrolling durch weitere Kennzahlen und Auswertungen ausbauen, für jede Zuständigkeitskommune regelmäßig aufbereiten und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Damit hätte der Kreis eine gute und transparente Grundlage für die fachliche Steuerung der Hilfen.

4.5 Verfahrensstandards

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im ASD.

4.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards in einer Dienstanweisung geregelt. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Erweiterung der Abläufe um Fristen.

Ein Kreis sollte die Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Der **Märkische Kreis** hat die Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung in einer Dienstanweisung für alle Mitarbeitenden verbindlich verschriftlicht. In der Dienstanweisung sind die Prozesse der Hilfeplanung und Hilfestellung, die Zuständigkeiten und auch Verantwortlichkeiten klar geregelt. Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens ist in Textform und in einem Ablaufdiagramm, getrennt nach ambulanten und stationären Hilfen, anschaulich dargestellt. Das visualisierte Schaubild enthält zudem die zu verwendenden Vordrucke. Darüber hinaus sind Checklisten mit notwendigen Dokumenten hinterlegt, die der RSD nach Erfassung in der Fachsoftware an die WEH übersenden muss. Fristen, z.B. wie lange die Vorfeldklärung dauern sollte, fehlen aktuell noch.

Das Kreisjugendamt setzt zur Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung eine Fachsoftware ein. Diese deckt alle Arbeitsschritte wie Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren, Bewilligung, Kostenbeitrag, Kostenerstattung und Auszahlung ab. Eine E-Akte hat der Märkische Kreis noch nicht eingeführt. Aus diesem Grund arbeitet das Kreisjugendamt noch mit der klassischen Papierakte. Auch für die Aktenführung gibt es verbindliche Standards, die in der Dienstanweisung hinterlegt sind.

Darüber hinaus gibt es zwischen den beiden Fachdiensten „55 - Soziale Dienste“ und „53 - Wirtschaftliche Erziehungshilfe“ bereits seit 2015 eine Kooperationsvereinbarung. Sie dient auskunftsgemäß dazu, die gute Zusammenarbeit zwischen den Beschäftigten der beiden Arbeitsbereiche in Bezug auf die Steuerung und Finanzierung der Hilfen weiter zu verbessern. Die Kooperationsvereinbarung enthält die Grundlagen der Zusammenarbeit, Regelungen zu gemeinsamen Dienstbesprechungen und zur Einarbeitung (Hospitationsregelungen).

Die Dienstanweisung und auch die Kooperationsvereinbarung bieten gute Grundlagen, um die Prozessqualität zu gewährleisten und einheitliche Standards bei der Fallbearbeitung zu sichern. Mit der Implementierung von Fristen könnte das Kreisjugendamt die Verfahrensstandards verbessern.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis sollte die Verfahrensstandards um verbindliche Fristen für alle Fachkräfte ergänzen.

4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- ➔ Die schriftlichen Prozessbeschreibungen des Hilfeplanverfahrens bieten gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind/die Jugendlichen zu beteiligen sind.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Vorgesetzte sollten die Einhaltung der Regelungen regelmäßig überprüfen. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Das Jugendamt berät und informiert die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Die fallführende Fachkraft informiert den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen/Volljährigen über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe erstellt die fallverantwortliche Fachkraft gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan.*
- *Sie trifft eine verbindliche Leistungsentscheidung.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen prüft die fallverantwortliche Fachkraft mögliche Rückkehroptionen.*

Wie bereits im Kapitel „4.5.1 - Prozess- und Qualitätsstandards“ beschrieben, hat der **Märkische Kreis** in seiner Dienstanweisung den Hilfeplanprozess verbindlich geregelt. Für den Pflegekinderdienst hat das Kreisjugendamt separate Verfahrensstandards verschriftlicht. Die Prozessbeschreibungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII überarbeitet das Kreisjugendamt aktuell.

Die Dienstanweisung und das hierzu ergänzend geführte Interview zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, welches die vorstehenden Mindestanforderungen umsetzt.

Um einen geregelten und einheitlichen Zugang zu den Dienstleistungen und Angeboten des Fachdienstes 55 „Soziale Dienste“ zu schaffen, hat das Kreisjugendamt einen verbindlichen Ablauf für die Falleingangsphase entwickelt²⁰. Sollte die Fachkraft im Rahmen der Auftragsklärung einen HzE-Bedarf feststellen, beginnt das eigentliche Hilfeplanverfahren nach der Methode des Case Managements²¹.

Die zuständige Fachkraft sammelt, sichtet und bewertet mit Hilfe eines Anamnesebogens die Problembeschreibung, die Vorgeschichte und die Ressourcen der Hilfesuchenden. Nach der Anamnese erfolgt die Fallberatung im Team. Dabei unterscheidet das Kreisjugendamt zwischen ambulanten und stationären Hilfen. Mögliche ambulante Hilfen bespricht die fallführende Fachkraft mit mindestens vier weiteren Fachkräften innerhalb der Teamberatung. Die Teamberatung ist ein formloser kollegialer Austausch, dessen Ergebnis die fallführende Fachkraft mit dem Vordruck „Teamberatung HzE“ protokolliert. Bei stationären Hilfen erfolgt die Fallvorstellung im Rahmen der kollegialen Beratung. Das Verfahren hat das Kreisjugendamt strukturiert und ein festes Ablaufmuster mit Zeitfenstern entwickelt. Die Ergebnisse dokumentiert die fallführende Fachkraft über das Protokoll „Kollegiale Beratung HzE“.

Unter Berücksichtigung der familiären und sozialräumlichen Ressourcen erarbeiten die Fachkräfte einen ersten Hilfevorschlag. Zur Kostenplanung holt die zuständige Fachkraft mindestens drei Trägerangebote ein und vergleicht diese miteinander. Die Beauftragung des Trägers erfolgt dann nach der Maßgabe, die notwendige und fachlich geeignete Hilfe zu leisten. Dabei beachtet die zuständige Fachkraft neben möglicher Wirtschaftlichkeitsaspekte, auch das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfesuchenden. Nachdem die Fachkraft die Hilfe geplant hat, legt sie die Akte der Sachgebietsleitung im Rahmen der Fachaufsicht vor, um sich die notwendigen Genehmigungen einzuholen. Die Dokumentation erfolgt über das „Protokoll Fachaufsicht“.

Nach der Genehmigung erfolgt vor Beginn der Maßnahme das erste Hilfeplangespräch. Gemeinsam mit den Hilfesuchenden und dem Träger formuliert die Fachkraft die zu erreichenden Ziele.

Die Hilfe beginnt, sobald die Fachkraft gemäß der Checkliste sämtliche Unterlagen zur WEH geschickt hat.

Die Überprüfung der Hilfefälle erfolgt in der Regel alle sechs Monate. Bei den Hilfen gem. § 33 SGB VIII ist ein jährliches Hilfeplangespräch vorgesehen. Neufälle überprüft das Kreisjugendamt bereits nach sechs bis acht Wochen, um zeitnah zu kontrollieren, ob der Träger die Hilfe gut installieren kann oder ob die Fachkraft ggf. nachsteuern muss. Hierzu hat das Kreisjugendamt zusätzlich ausgeführt, dass individuelle Anpassungen in Abhängigkeit vom Fallverlauf jederzeit möglich sind.

Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept hat der Märkische Kreis nicht. Im Rahmen der Hilfeplanfortschreibungen erörtert die Fachkraft gemeinsam mit allen Beteiligten mögliche

²⁰ Vgl. Kapitel „4.5.1.2 – Fallsteuerung“

²¹ „Case Management“ bezeichnet eine bedarfsorientierte Steuerung („Management“) einer Fallsituation („Case“) zur Bewältigung einer personenbezogenen Problematik.

Perspektiven individuell. An dieser Stelle verweist die gpaNRW auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „4.7.2 - Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII“.

4.5.1.2 Fallsteuerung

➔ Feststellung

Die Fallsteuerung erfolgt im Märkischen Kreis nach einem verbindlichen und strukturierten Prozess. Das Kreisjugendamt könnte das Verfahren durch die Ergänzung von Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden wirtschaftlicher gestalten.

Das Jugendamt sollte jeden Hilfefall in einem strukturierten Prozess steuern und betreuen. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*
- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die Verfahrensstandards und verbindlichen Prozesse im Jugendamt des **Märkischen Kreises** bieten eine gute Grundlage, um die Hilfefälle strukturiert zu steuern und zu betreuen.

Die fachliche Zugangssteuerung ist in der Dienstanweisung im Rahmen der Vorfeldklärung beschrieben und erfolgt anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse.

Während dieser Phase findet eine ausführliche Aufklärung der Sachlage und die Zuständigkeitsprüfung statt. Dabei verfolgt das Kreisjugendamt das Ziel, dass der Kontakt zwischen den Fachkräften des Fachdienstes und den Hilfesuchenden zielgerichtet und einheitlich abläuft. In maximal drei Terminen wägt die Fachkraft gemeinsam mit den Hilfesuchenden ab, welche Unterstützungs-, Beratungs- oder Hilfeleistung geeignet und erforderlich ist, damit diese im Anschluss einen Auftrag an das Kreisjugendamt erteilen können. Sollte es dabei zu einem Auftrag für die Erbringung von Hilfen zur Erziehung kommen, beginnt das eigentliche Hilfeplanverfahren. Vertiefende Informationen hierzu enthält das Kapitel „4.5.1.1 - Ablauf Hilfeplanverfahren.“

Das Kreisjugendamt bindet die WEH nicht direkt bei Falleingang zur Zuständigkeitsprüfung in den Prozess ein. Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt in der Regel im Rahmen der Vorfeldklärung

durch die zuständige Fachkraft. Auskunftsgemäß unterstützt ein in der Fachsoftware hinterlegtes Prüfschemata die Fachkräfte bei der Zuständigkeitsprüfung. Das erleichtert eine einheitliche und vor allem rechtmäßige Prüfung der Zuständigkeit.

Insgesamt betrachtet bindet das Kreisjugendamt die WEH zwar verhältnismäßig spät in das Verfahren ein, allerdings besteht ein enger Kontakt zwischen dem RSD und der WEH, nicht zuletzt durch die verbindliche Kooperationsvereinbarung²². Das Kreisjugendamt hat zudem darauf hingewiesen, dass in der Praxis insbesondere zu Beginn einer Hilfe eine enge telefonische Abstimmung zwischen den Fachkräften des RSD und der WEH bzgl. der Zuständigkeitsprüfung erfolgt. Darüber hinaus ist in den Verfahrensstandards geregelt, dass die zu installierende Hilfe erst beginnen kann, wenn die vollständigen Unterlagen bei der WEH vorliegen. Hierzu gibt es für jede Hilfeart separate Checklisten, aus denen hervorgeht, welche Unterlagen die WEH für die Weiterbearbeitung benötigt. Grundsätzlich ist die WEH damit gut im Hilfeplanverfahren eingebunden²³.

Der Märkische Kreis hat alle ambulanten Träger, mit denen eine Entgeltvereinbarung besteht, in einer Trägerliste, sowohl in der Fachsoftware als auch per Portable Document Format „pdf“, hinterlegt. Alle Fachkräfte können hier die Kontaktdaten und Entgeltsätze abrufen und für die Anbieterauswahl heranziehen. Zusätzlich führt das Kreisjugendamt alle bisher belegten stationären Einrichtungen ebenfalls in der Fachsoftware. Eigene Erfahrungen oder Beschreibungen zur Zusammenarbeit erhält das Anbieterverzeichnis nicht. Hierzu hat das Kreisjugendamt erklärt, dass es Anbieter, mit denen die Fachkräfte mehrfach schlechte Erfahrungen gemacht haben, direkt aus der Trägerliste löscht. Eine Vergabe von Leistungen erfolgt dann nicht mehr. Wie bereits oben beschrieben, holt die fallführende Fachkraft zunächst drei Angebote aus der Trägerliste ein. Unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechts der Eltern und sozialpädagogischer Aspekte wählt die Fachkraft den wirtschaftlichsten Träger aus. Darüber hinaus hat das Kreisjugendamt weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte im Rahmen einer Kostenhierarchie in der Dienstabweisung verschriftlicht. Demnach sind kostenintensive Maßnahmen, wie stationäre Hilfen, die mehr als 7.000 Euro kosten, zusätzlich in einem Fachgespräch mit der SGL, der FDL 55 und der FDL 53 vorzustellen. Bei Individual- und Auslandsmaßnahmen ist zudem die FBL hinzuzuziehen.

Auskunftsgemäß besteht im Einzelfall ein enger Kontakt zwischen dem RSD und den jeweiligen Leistungsanbietern. In den Leistungsvereinbarungen ist zudem verbindlich geregelt, dass die Träger vor jedem Hilfeplangespräch einen Entwicklungsbericht vorlegen müssen. Bei Schwierigkeiten oder Unregelmäßigkeiten im Fallverlauf, wie z.B. bei zwei nicht wahrgenommenen Terminen, hat der Träger den RSD unverzüglich entweder per Mail oder per Telefon zu kontaktieren. Je nach Falldynamik ist der Träger verpflichtet, diesbezüglich auch Zwischenberichte zu erstellen. Die Häufigkeit der Kontakte (Stundenumfang und Anzahl) legt die fallführende Fachkraft im Hilfeplan fest. Die monatlichen Abrechnungen der Träger enthalten zudem eine Aufstellung, was in den jeweiligen Fachleistungsstunden passiert ist. Eine Kopie der Rechnung geht an den RSD, der diese inhaltlich und sachlich überprüft, während die WEH die Zahlung veranlasst.

²² vgl. hierzu Kapitel „4.5.1 - Prozess- und Qualitätsstandards“

²³ Vertiefende Informationen zur WEH finden sich im Kapitel „4.5.1.3 - Kostenerstattungsansprüche“

Auch zu den Familien besteht ein enger Kontakt. Die fallführenden Fachkräfte achten nach Einschätzung des Kreisjugendamtes insbesondere im Rahmen der Hilfeplanfortschreibungen auf eine gemeine Zielentwicklung und eine gute Akzeptanz der Hilfe, um möglichen Abbrüche vorzubeugen. Nach Beendigung der Hilfen erfolgt immer eine gemeinsame Evaluation der Hilfe, in dem alle Beteiligten die Hilfe reflektieren.

Auskunftsgemäß gilt beim Kreisjugendamt das Grundprinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“. Demnach soll dem Hilfesuchenden so geholfen werden, dass er oder sie die Probleme wieder selbst bewältigen kann. Aus diesem Grund gibt es keine vorgegebenen Laufzeitreduzierungen oder Obergrenzen für Fachleistungsstunden. Diese richten sich nach Auskunft des Kreisjugendamtes ausschließlich an den individuellen fachlichen Gegebenheiten, die natürlich im Rahmen der Hilfeplangespräche zu Reduzierungen führen können. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial.

➔ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte die Fallsteuerung um Obergrenzen von Fachleistungsstunden und Begrenzungen von Laufzeiten ergänzen und bei individuell möglichen Überschreitungen die nächste Hierarchieebene entscheiden lassen.

Auswirkungen der Corona Pandemie

Die Corona-Pandemie hat sich auf die Arbeit im Märkischen Kreis in vielfältiger Weise ausgewirkt. Direkt zu Beginn hat das Kreisjugendamt ein Wechselschichtsystem eingeführt, so dass jeweils ein Teil der Fachkräfte im Homeoffice und der andere Teil in Präsenz tätig war.

Bei der Kontaktaufnahme mit den Familien hat das Kreisjugendamt zunächst unterschieden zwischen Leistungs- und Gefährdungsfällen. Der Kinderschutz, vor allem im Rahmen der Gefährdungsfälle, war auskunftsgemäß jederzeit sichergestellt, da die Fachkräfte bei Bedarf auch persönliche Inaugenscheinnahmen mit passender Schutzausrüstung durchgeführt haben. Bei der Betreuung der Leistungsfälle hat das Kreisjugendamt bemerkt, dass die Fachkräfte anfangs noch vorsichtiger mit den Kontakten waren. Als die Pandemie aber dann deutlich länger anhielt als zu Beginn erwartet, stabilisierten sich die Kontakte nach Einschätzung des Kreisjugendamtes wieder auch Normalniveau.

Allerdings hat die Pandemie nach Einschätzung des Kreisjugendamtes auch dazu geführt, dass selbst „gut“ laufende Hilfen aus Sicherheitsgründen länger liefen. Entsprechend gab es Abweichungen zur den regulären Laufzeiten. Mit Unterstützung von Videokonferenzen konnte das Kreisjugendamt interne Besprechungen, aber auch Hilfeplangespräche digital durchführen.

Auskunftsgemäß hat der Kreis während der Zeit die Abläufe und Standards im Hilfeplanverfahren grundsätzlich jedoch einhalten können. Auch Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII fanden weiterhin statt.

Die Meldungen möglicher Kinderwohlgefährdungen nach § 8a SGB VIII waren in 2022 und 2021 nach Einschätzung des Kreisjugendamtes deutlich geringer als in den Jahren 2018 oder 2019.

4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

➔ Feststellung

Das Kreisjugendamt hat noch keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt im Jugendamt des **Märkischen Kreises** ausschließlich durch die WEH. Darüber hinaus ist sie auch für die finale Klärung der bereits vorab durch den RSD erfolgten sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsprüfung verantwortlich.

Insbesondere bei kostenintensiven, stationären Hilfemaßnahmen, die mehr als 7.000 Euro kosten, aber auch bei Individualmaßnahmen binden die RSD-Fachkräfte die Fachdienstleitungen (FDL) der WEH und des RSD in das Hilfeplanverfahren mit ein. Bei Auslandsmaßnahmen beteiligen die Fachkräfte darüber hinaus die Fachbereichsleitung (FBL). Das Gleiche gilt auch bei stationären Hilfen für Junge Volljährige, die nicht auf eine Hilfe nach § 33 SGB VIII oder § 34 SGB VIII folgen, sowie bei Hilfen für Junge Volljährige, die die fallführende Fachkraft bereits viermal verlängert hat.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem RSD und der WEH. Nur so kann ein Kreis einen fehlerfreien Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung als auch bei der Refinanzierung sicherstellen. Dessen ist sich der Märkische Kreis bewusst und hat bereits 2015 eine Kooperationsvereinbarung zwischen den beiden Fachdiensten beschlossen. Auskunftsgemäß dient diese dazu, die gute Zusammenarbeit zwischen den Fachkräften der beiden Arbeitsbereiche bei der Steuerung und Finanzierung der Hilfen weiter zu verbessern.

Die im Hilfeplanprozess festgelegte und verbindliche Einbindung der WEH und die bestehende Kooperationsvereinbarung bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv. Allerdings hat das Kreisjugendamt für die Prüfung etwaiger Kostenerstattungsansprüche und der sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide aktuell noch keine Verfahrensstandards oder Prozessbeschreibungen verschriftlicht. Auch wenn die Prüfung in der Praxis für alle Hilfeplanfälle nach Einschätzung des Kreisjugendamtes gut und intensiv erfolgt, sollte das Kreisjugendamt die bereits in der Praxis umgesetzten Verfahrensstandards von mögliche Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen und in die Dienstanweisung mit aufnehmen. Das macht nicht nur den Arbeitsablauf transparenter, sondern gewährleistet neben einer einheitlichen Bearbeitung auch, dass die Fachkräfte alle Ertragsmöglichkeiten weiterhin zeitnah ausschöpfen. Darüber hinaus dienen Verfahrensstandards dem Wissensmanagement bei möglichen Fluktuationen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die in der Praxis bereits umgesetzten Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen und mit Fristen und ggf. Bearbeitungszeiten versehen.

4.5.2 Prozesskontrollen

➔ **Feststellung**

Das Kreisjugendamt hat prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen etabliert. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich der Standardisierung der stichprobenhaften Aktenprüfungen.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mithilfe der Prozesskontrollen sollen die Verantwortlichen nachvollziehen können, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards eingehalten sowie die Aufgaben rechtmäßig erledigt werden.

Die strukturierten Verfahrensstandards des **Märkischen Kreises** beinhalten prozessintegrierte Kontrollen. Alle Hilfen zur Erziehung bearbeitet das Kreisjugendamt durch die verbindlich vorgegebenen Hilfeplanprozesse und die zu verwendenden Formulare und Vordrucke strukturiert und einheitlich. Im Rahmen der Mitwirkung und Zustimmung ist zusätzlich mindestens eine Führungsebene beteiligt. Ohne diese ist eine abschließende Bearbeitung der Hilfen nicht möglich. Dabei überprüft die Führungskraft auch direkt die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards. Der Prozessablauf gewährleistet, dass der RSD die verbindlichen Verfahrensstandards auch tatsächlich umsetzt und das Vier-Augen-Prinzip bei der Hilfebewilligung einhält.

Neben den prozessintegrierten Kontrollen bestehen im Kreisjugendamt auskunftsgemäß auch prozessunabhängige Kontrollen. Stichprobenhaft kontrollieren SGL oder FDL diverse Fallakten. Auskunftsgemäß vermerken sie die Kontrollen anhand eines Aktenprüfungsbogen mit Protokoll in der Akte. Regelungen, wie viele Akten und wie häufig diese Kontrollen stattfinden, gibt es im Kreisjugendamt Im Bereich des RSD für die Hilfen zur Erziehung noch nicht. Laut Auskunft des Kreisjugendamtes gilt für die WEH, dass mind. fünf HZE-Akten monatlich durch die Fachdienstleitung geprüft werden sollen.

Den Ablauf für die Aktenprüfungen in Fällen von Kindeswohlgefährdungen hat der Märkische Kreis verbindlich in der Dienstanweisung verschriftlicht. Dabei prüft die Kinderschutzfachkraft die KWG-Akten nach inhaltlich-pädagogischen und formalen Kriterien. Das verfolgt die Fachkraft das Ziel durch eine konstruktive Fehleranalyse, mögliche Fehlentwicklungen zu erkennen und das standardisierte Verfahren kontinuierlich zu evaluieren.

Neben den technischen Plausibilitätsprüfungen durch die Vorgabe von Pflichtfeldern, nutzt das Kreisjugendamt auch hier die prozessintegrierten Kontrollmöglichkeiten. Beispielsweise nutzen alle Fachkräfte die im Fachverfahren hinterlegte Wiedervorlageliste. Diese erstellt automatisiert Meldungen bei der Erreichung von Altersgrenzen und auch Erinnerungen an Hilfeplangespräche. Die Wiedervorlageliste kann jeder einsehen. Die Vorgesetzten können diese kontrollieren.

➔ **Empfehlung**

Um die Prozesskontrollen weiter zu verbessern, sollte das Kreisjugendamt die stichprobenhaften Kontrollen im RSD standardisieren. Das Jugendamt kann beispielsweise festlegen, wie viele Akten die Führungskräfte jährlich prüfen sollen.

4.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung ASD und in der WiJu.

➔ **Feststellung**

Die Personalplanung im Jugendamt des Märkischen Kreises erfolgt aktuell über verschiedene Richtwerte. Ein eigenes Personalbemessungsverfahren nutzt der Kreisjugendamt bisher nicht. Hier und im Bereich des Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzeptes sieht die gpaNRW noch Handlungsbedarf.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte der Kreis sein Personal auch qualitativ gut einarbeiten sowie qualifizieren.

Das Jugendamt im **Märkischen Kreis** verfügt über kein standardisiertes Personalbemessungsverfahren für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung. Die Personalplanung orientiert sich nach Angaben des Kreisjugendamtes an verschiedenen Messgrößen. Auskunftsgemäß berücksichtigt es im Aufgabenbereich der RSD den Richtwert von 35 HzE-Fälle je Vollzeit-Stelle, den u.a. auch die Bundesarbeitsgemeinschaft ASD empfiehlt. Im Bereich der WEH orientiert sich das Kreisjugendamt an einem individuell ermittelten Durchschnittswert²⁴ von 160 Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle.

Hierzu hat das Kreisjugendamt im Rahmen der Prüfung erklärt, dass es grundsätzlich an einem neuen Personalbemessungsverfahren interessiert ist. Gegenüber dem Landesjugendamt hat das Kreisjugendamt nach eigenen Angaben schon die Bereitschaft signalisiert, um an der nun gesetzlich festgeschriebenen Personalbemessung mitzuwirken und diese auch in der Praxis zu erproben.

Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes stimmt aktuell die Personalausstattung nicht mit dem Personalbedarf überein. Zwar hat der Kreis bereits neue Stellen im RSD geschaffen, diese konnte er jedoch bisher nicht alle besetzen. Ursächlich hierfür ist u.a. eine hohe Personalfluktuation, die durch interne Stellenwechsel und langfristige Erkrankungen, aber auch durch Schwangerschaften bedingt ist. Zudem hat das Kreisjugendamt beschrieben, dass in der Vergangenheit einige Neueinstellungen die Probezeit nicht bestanden haben und der Kreis in der Folge die Stellen erneut ausschreiben musste.

²⁴ Stellt den Mittelwert des Richtwertes der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen und einer internen GPO von 180 Hilfeplanfällen jeweils je Vollzeitstelle dar.

Wiederbesetzungssperren oder Springerstellen gibt es im Märkischen Kreis nicht. Dennoch hat das Kreisjugendamt die Erfahrung gemacht, dass die Wiederbesetzung von Stellen nicht zeitnah erfolgt. Zum einen erschwert nach Auffassung des Jugendamtes die Vorgabe, die Stellen erst intern auszuschreiben, das Verfahren. Aber auch der generelle Fachkräftemangel macht sich insbesondere im sozialpädagogischen Bereich bemerkbar. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes hat in den letzten Jahren nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Bewerber und Bewerberinnen deutlich abgenommen. Aus diesem Grund bildet der Kreis bereits seit 2016 neues Personal im Rahmen des dualen Studiums selbst aus und sichert den Studierenden zudem eine dreijährige Übernahmegarantie zu.

Der Märkische Kreis hat nach eigener Einschätzung einige Maßnahmen geschaffen, um die Arbeit für bestehende und neue Fachkräfte attraktiv zu gestalten. Neben Home-Office-Möglichkeiten, einer guten technischen Ausstattung und einem guten Fort- und Weiterbildungsbudget verfügt der Märkische Kreis über ein funktionierendes „Betriebliches Gesundheitsmanagement“. Auch Langzeitfortbildungen, wie z.B. eine Fortbildung zur systemischen Familienberaterin hat das Kreisjugendamt bereits finanziert. Darüber hinaus ist der Kreis seit mehreren Jahren als familienfreundlicher Arbeitgeber zertifiziert und bietet flexible Arbeitszeitmodelle an. Das Kreisjugendamt hat berichtet, dass insbesondere die Fachkräfte von anderen Jugendämtern die klaren und transparenten Verfahrensstandards schätzen, da es ihnen die nötige Sicherheit bei der Fallbearbeitung gibt. Auch die enge Begleitung durch die RSD-Teamleitungen sehen die Fachkräfte positiv. Dennoch würde sich das Kreisjugendamt weitere Anreize wünschen, um insbesondere die Stellen und die Arbeit für das Aufgabengebiet „Hilfen zur Erziehung“ attraktiver zu gestalten.

Der Märkische Kreis hat einen Leitfaden für das Onboarding neuer Fachkräfte entwickelt. Der Einarbeitungsplan dient einer groben Strukturierung der Einarbeitungsphase. Dieser wird in jedem Fall individuell an die neue beschäftigte Person und an die Gegebenheiten im jeweiligen Fachdienst bzw. der jeweiligen Stelle angepasst.

Ein separates schriftliches Qualifizierungs- oder Einarbeitungskonzept, nach dem die Einarbeitung bzw. die Qualifizierung gleichbleibend und strukturiert durchzuführen sind, hat das Kreisjugendamt nicht.

Für den RSD gibt es jedoch eine grundlegende Beschreibung der Einarbeitungsreihenfolge. In der Praxis erfolgt die Einarbeitung neuer Fachkräfte im Patensystem, das eine enge Begleitung durch erfahrene Fachkräfte gewähren soll. Dabei bespricht der Mentor die bestehenden Arbeitsanweisungen, erklärt die Fachsoftware und organisiert die verpflichtende Hospitation in der WEH. Zudem gibt es auskunftsgemäß monatliche Reflexionsgespräche mit der Führungskraft. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Stellen im RSD noch nicht alle besetzt sind und es weiter zu Neueinstellungen kommt, sollte der Kreis das in der Praxis bestehende Einarbeitungsverfahren verschriftlichen.

Die WEH und auch die Sozialen Dienste erarbeiten zurzeit ein Einarbeitungskonzept in einem überregionalen Arbeitskreis. Dieses Konzept soll nach Angaben des Kreisjugendamtes im ersten Quartal 2023 finalisiert werden.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung zukünftig ein Verfahren zur Personalbemessung entwickeln und nutzen. Das verhilft zu einem sachgerechten und transparenten Personaleinsatz.

➔ **Empfehlung**

Für eine strukturierte und einheitliche Einarbeitung und Fortbildung sollte der Kreis die in der Praxis bestehenden Prozessschritte verschriftlichen.

Aufgrund der bereits geschilderten Problematik der „pro-Kopf-Zählung²⁵“ bei verschiedenen ambulanten Hilfen, konnte die gpaNRW für das Vergleichsjahr 2020 keine Kennzahlen in Bezug auf die Hilfeplanfälle je Vollzeitstelle RSD und WEH ermitteln. 2021 bearbeitet eine Vollzeit-Stelle RSD 29 Hilfeplanfälle. Vgl. hierzu die Ausführungen im folgenden Kapitel.

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	k. A.	16	27	32	37	52	25
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	k. A.	84	125	140	178	236	25

Um dennoch einen interkommunalen Vergleich im Bereich der Personalkennzahlen herstellen zu können, stellt die gpaNRW hilfsweise die Kennzahl „Personalaufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren“ dar.

Personalaufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Personalaufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	156	45,95	75,94	91,66	116	177	27

Mit einwohnerbezogenen Personalaufwendungen von 156 Euro positioniert sich der Märkische Kreis deutlich über dem dritten Viertelwert. Lediglich zwei Vergleichskreise weisen hier höhere Aufwendungen auf als das Kreisjugendamt, wie das folgende Streudiagramm anschaulich verdeutlicht:

²⁵ Bei der „pro-Kopf-Zählung“ zählt das Kreisjugendamt nach eigenen Angaben alle Kinder, die in der Familie einen Hilfebedarf aufweisen. Es installiert aber nicht für jedes dieser betroffenen Kinder einzelne Hilfeplanverfahren, sondern lediglich für das ursprünglich hilfesuchende Kind.



Von 2017 auf 2021 steigen die einwohnerbezogenen Aufwendungen um rd. 25 Prozent an.

Personalaufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro von 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
123	138	152	156	157

4.6.1 Regionaler Sozialer Dienst

- ➔ Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung, die individuelle und örtliche Besonderheiten berücksichtigt, nicht ersetzen. Das Kreisjugendamt liegt 2021 mit 29 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle leicht unterhalb des Richtwertes der gpaNRW. Auch der bei den Planungen berücksichtigte Richtwert der „Bundesarbeitsgemeinschaft ASD“ von 35 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle unterschreitet das Kreisjugendamt. Demnach hält der Märkische Kreis für den RSD aktuell ausreichend Personalressourcen vor.

Im Jahr 2021 waren im Kreisjugendamt des Märkischen Kreises 24,10 Vollzeit-Stellen im RSD tatsächlich besetzt. Die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Nicht durchgängig besetzte Stellen hat das Kreisjugendamt entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit erfasst und auch Langzeiterkrankungen²⁶ bereinigt. Da die gpaNRW die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert hat, hat der Kreis die zusätzlichen Aufgaben, die die Mitarbeitenden ggf. erledigen, ebenfalls aus den Stellenanteilen herausgerechnet.

Bezogen auf die 705 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 2021 demnach 29 Hilfeplanfälle. Damit liegt der Märkische Kreis leicht unterhalb des Richtwertes der gpaNRW und auch unter dem Richtwert, den er selbst bei den Planungen mit einbezieht.

Nach eigener Aussage hat das Kreisjugendamt eine hohe Personalfuktuation. Erschwerend kommt hinzu, dass neue Beschäftigte zudem im Rahmen der Einarbeitung nur wenige Hilfefälle

²⁶ Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

bearbeiten und dabei auch erfahrungsgemäß bei der Fallbearbeitung länger benötigen als langjährige Fachkräfte. Auch die Mentoren nehmen mit der Einarbeitung zusätzliche Aufgaben wahr, so dass diese personellen Ressourcen zunächst anderweitig gebunden sind.

Durch die umfangreichen Änderungen im KJSG, wie z.B. die Änderungen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, ist davon auszugehen, dass der Personalbedarf, vor allem im RSD, weiter ansteigen wird. Aus diesem Grund ist es aus Sicht der gpaNRW unerlässlich, ein Personalbemessungsverfahren zu entwickeln, die die örtlichen und individuellen Besonderheiten berücksichtigt. Im Rahmen eines Personalbemessungsverfahrens mit individuellen Richtwerten könnte der Kreis dann anhand aktualisierter Fallzahlen regelmäßig den tatsächlichen Personalbedarf auswerten und als Grundlage für eine umfassende Personalplanung nutzen.

Eine sachgerechte und rechtsichere Fallbearbeitung erfordert ausreichend personelle Ressourcen. Mit einer eigenen Personalplanung kann der Kreis den tatsächlichen Personalbedarf objektiv ermitteln und transparent darstellen. Das würde auch den gesetzlichen Anforderungen des § 79 Abs. 3 KJSG entsprechen, wonach die Träger der öffentlichen Jugendhilfe u.a. für eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften zu sorgen haben und zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ein Verfahren zur Personalbemessung nutzen sollen.

An dieser Stelle wird auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „4.6 - Personaleinsatz“ verwiesen.

4.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- ➔ Im Jahr 2021 erfüllt der Märkische Kreis im Bereich der WEH seine eigenen Richtwerte und hält demnach auch für die WEH zum Zeitpunkt der Prüfung ausreichend Personal vor.

Im Jahr 2021 waren in der WEH 4,39 Vollzeit-Stellen besetzt. Bezogen auf die 705 Hilfeplanfälle hat jede Vollzeit-Stelle somit 161 Hilfeplanfälle bearbeitet. Damit erfüllt der Märkische Kreis den eigenen Richtwert, den er im Rahmen eines Geschäftsprozesses entwickelt hat und der eine Bearbeitung von 160 Hilfeplanfällen vorsieht. Eine eigene Personalbemessung liegt auch für die WEH nicht vor.

An dieser Stelle wird ebenfalls auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „4.6 - Personaleinsatz“ verwiesen.

4.7 Leistungsgewährung

4.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

➔ Feststellung

Der Märkische Kreis weist 2020 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren für die Hilfen zur Erziehung auf. Die überdurchschnittliche stationäre Falldichte verbunden mit höheren stationären Fallaufwendungen wirken sich belastend aus.

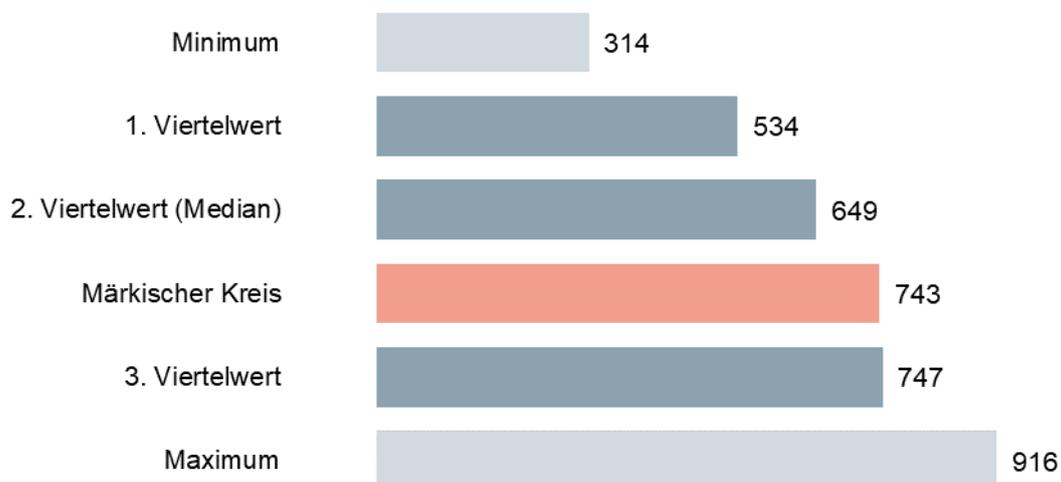
Ein Kreis sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das Kreisjugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt.

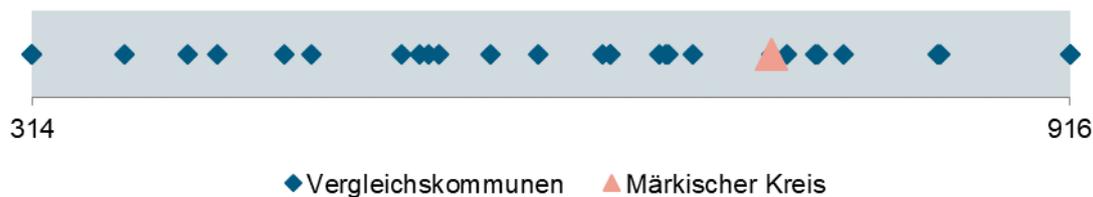
Das diesem Bericht zugrundeliegende Ergebnis für die Hilfen zur Erziehung des **Märkischen Kreises** ist somit nicht vollumfänglich mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches „060 363 002 Familienunterstützende Hilfen zur Erziehung“ des Haushaltsplanes gleichzusetzen. Der von uns ermittelte Fehlbetrag liegt 2020 bei rd. 15,3 Mio. Euro. Belastend auf den Fehlbetrag wirken sich insbesondere die Transfer- und Personalaufwendungen aus. Dabei enthalten die Transferaufwendungen von rd. 14,7 Mio. Euro vor allem die Aufwendungen für die Leistungserbringung durch die Träger.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für 2020 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einem einwohnerbezogenen Fehlbetrag von 743 Euro positioniert sich der Märkische Kreis leicht unterhalb des dritten Viertelwertes. Fast 75 Prozent der Vergleichskreise weisen hier niedrigere einwohnerbezogene Aufwendungen auf.

Von 2017 bis 2021 steigt der Fehlbetrag kontinuierlich um insgesamt rd. 53 Prozent an. Absolut sind das 272 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Ursächlich hierfür sind vor allem die steigenden Transfer- und Personalaufwendungen.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro von 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
511	585	688	743	783

Während sich der Märkische Kreis 2017 im interkommunalen Vergleich noch unterhalb des Medians positionierte, gehörte er auch 2018 und 2019 zum Viertel der Vergleichskommunen mit höheren Fehlbeträgen. Die Kennzahlenverschlechterung zeigt, dass der Fehlbetrag im Märkischen Kreis deutlich mehr gestiegen ist als bei den Vergleichskreisen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Hier stellt die gpaNRW im Regelfall ein Netzdiagramm mit folgenden Kennzahlen dar:

- Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro,
- Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro,
- Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE),
- Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro,
- Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent und
- Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent

Diese Kennzahlen haben maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Das Netzdiagramm zeigt zudem die deutlichen Zusammenhänge der einzelnen Kennzahlen auf. Die Kennzahlen „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ und

„Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflussen beispielweise die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent“ aus. Die Kennzahl „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ ist dabei in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Aufgrund der bereits beschriebenen Problematik, dass der Märkische Kreis für das Vergleichsjahr 2020 die Fallzahlen nicht nach unserer einheitlichen Fallzählensystematik ermitteln konnte, verzichtet die gpaNRW an dieser Stelle auf die bildhafte Darstellung.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und teilweise analysiert.

4.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

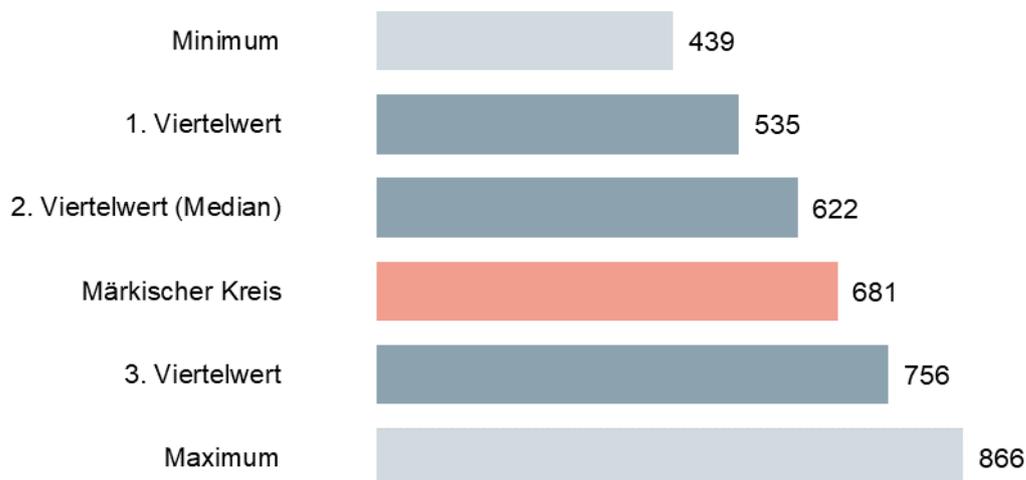
- ➔ Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

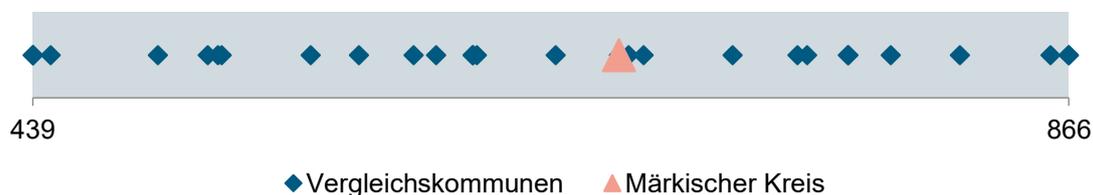
Der **Märkische Kreis** wendete 2020 für die Hilfen zur Erziehung ca. 13,9 Mio. Euro auf. Da das Kreisjugendamt teilweise auch eigenes Personal für ambulante erzieherische Hilfen eingesetzt hat (eigener ambulanter Dienst), hat die gpaNRW die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen zusätzlich eingerechnet. Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung berücksichtigt die gpaNRW bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht.

Bezogen auf die 20.655 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren hat der Märkische Kreis Aufwendungen in Höhe von 681 Euro.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit einwohnerbezogenen Aufwendungen von 681 Euro positioniert sich der Märkische Kreis 2020 zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Damit gehört er zur Hälfte der Vergleichskreise mit höheren Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

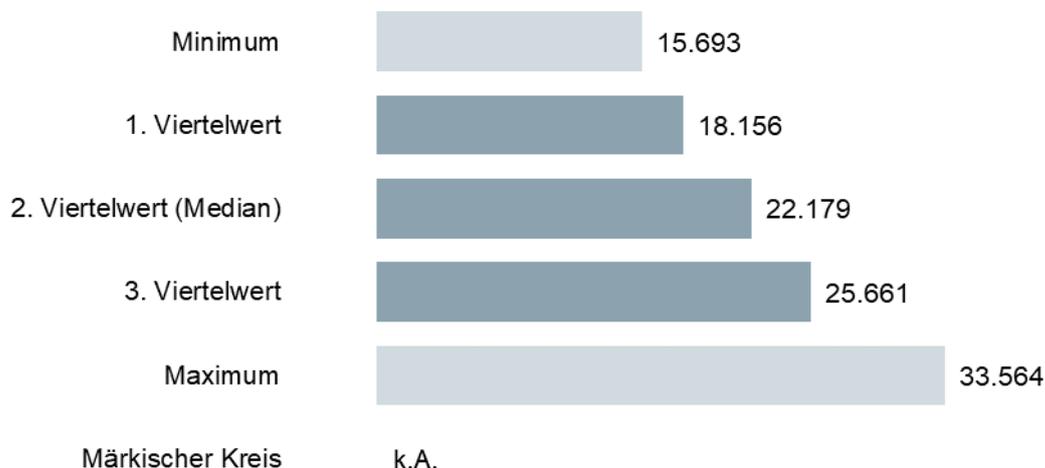
Von 2017 auf 2021 steigen die Aufwendungen um 117 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an. Das entspricht einem Anstieg von ca. 20 Prozent.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
594	582	634	681	711

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfsfall. Aufgrund der fehlenden Daten kann die gpaNRW für das Vergleichsjahr 2020 jedoch keinen interkommunalen hilfesfallbezogenen Vergleich herstellen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Im Jahr 2021 hat der Märkische Kreis insgesamt 705 Hilfeplanfälle betreut. Damit hatte der Kreis fallbezogene Aufwendungen von 20.854 Euro.

Zur vertiefenden Betrachtung stellt die gpaNRW nachfolgend die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall dar.

Ambulante und stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Märki-sche Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	5.803	8.650	9.749	12.526	15.298	26
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.711	25.299	34.130	38.408	42.063	50.312	27

Für die ambulanten Hilfen hat der Märkische Kreis 2020 rd. 3,3 Mio. Euro erbracht. Fallbezogene Aufwendungen kann die gpaNRW aufgrund fehlender Fallzahlen nicht darstellen. Die absoluten Aufwendungen für den ambulanten Bereich sind von 2,3 Mio. Euro (2017) auf rd. 3,9 Mio. Euro (2021) angestiegen. 2021 wendete der Kreis folglich für 426 ambulante Hilfeplanfälle rd. 9.473 Euro je Hilfefall auf.

Mit den stationären Aufwendungen von 39.711 Euro je Hilfefall positioniert sich der Märkische Kreis 2020 oberhalb des Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise haben folglich geringere stationäre Fallaufwendungen. Insgesamt hat der Märkische Kreis 2020 für die stationären Hilfen ca. 10,6 Mio. Euro für 266 Hilfefälle aufgewendet. Das entspricht einem Anteil von über 75 Prozent an den gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Hier wirken sich insbesondere der niedrige Anteil an Vollzeitpflegeverhältnissen, aber auch die überdurchschnittlichen Aufwendungen für die Heimunterbringung belastend aus.

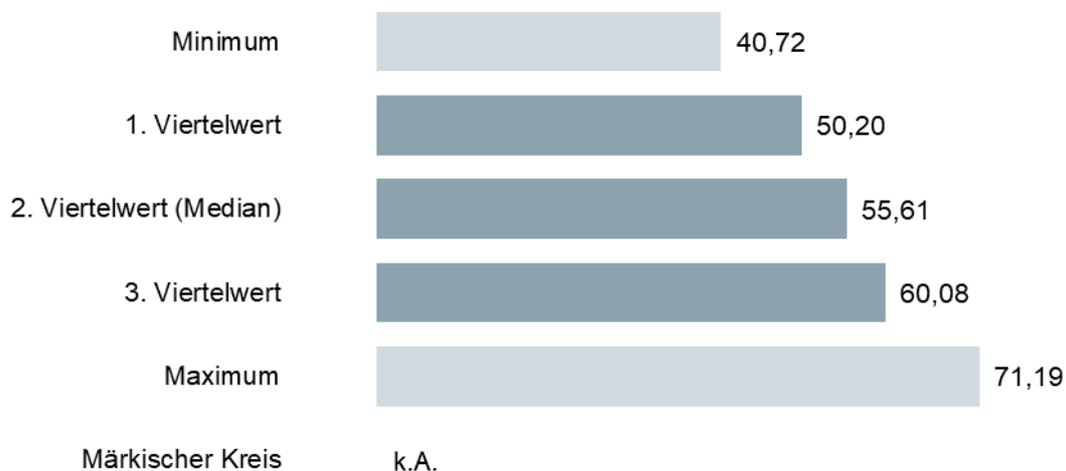
Entwicklung der Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro von 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	20.854
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	9.473
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.970	37.571	37.491	39.711	38.231

4.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Aufgrund fehlender Daten kann die gpaNRW den Anteil ambulanter Hilfefälle für das Vergleichsjahr 2020 nicht darstellen. Im Jahr 2021 erreicht der Märkische Kreis einen Anteil von rd. 60 Prozent.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

2021 hat der **Märkische Kreis** 705 Hilfeplanfälle bearbeitet. Davon waren 426 ambulant. Das entspricht einem Anteil von rd. 60 Prozent.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Stationäre Hilfen sind in der Regel deutlich kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher ambulanter Anteil kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auswirken. Der Anteil an ambulanten Hilfefällen ist aber immer im Zusammenhang mit der Falldichte zu sehen.

2021 verzeichnet der Märkische Kreis eine Falldichte von rd. 34 Promille. Die dritten Viertelwerte der Falldichten von 2017 bis 2019 liegen deutlich unterhalb dieser Falldichte²⁷.

Dritte Viertelwerte der Falldichte HzE der Kreisjugendämter von 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
29,14	29,79	31,74	34,54

Zwar zeigt die Entwicklung der Medianwerte eine steigende Tendenz auf, jedoch ist eine sprunghafte Entwicklung für 2021 nicht zu erwarten. Folglich ist somit von einer erhöhten Falldichte im Märkischen Kreis auszugehen. Der Märkische Kreis hat somit mehr Hilfefälle als die meisten Vergleichskreise. Verbunden mit den höheren Fallaufwendungen aus dem Bereich der stationären Hilfen stellt sich die entlastende Wirkung auf den Fehlbetrag hier nicht vollumfänglich ein. Aus diesem Grund erreicht der Märkische Kreis auch im Hinblick auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen trotz des hohen ambulanten Anteils vergleichsweise schlechtere Ergebnisse als die Mehrzahl der Vergleichskreise.

4.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

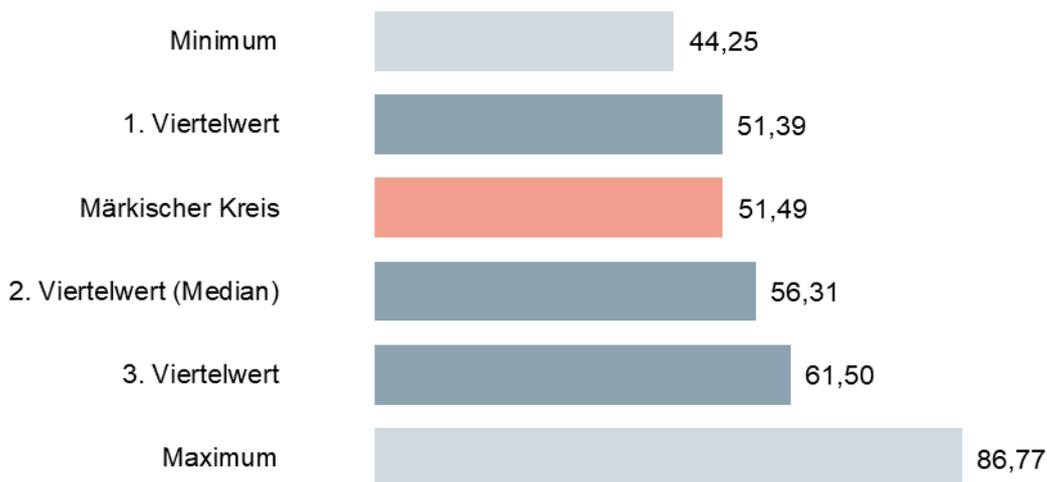
➔ Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle steigt im Märkischen Kreis im Betrachtungszeitraum deutlich an. Dennoch verbleibt dieser im Jahr 2020 unterdurchschnittlich und belastet somit die Aufwendungen gesamt als auch den Fehlbetrag.

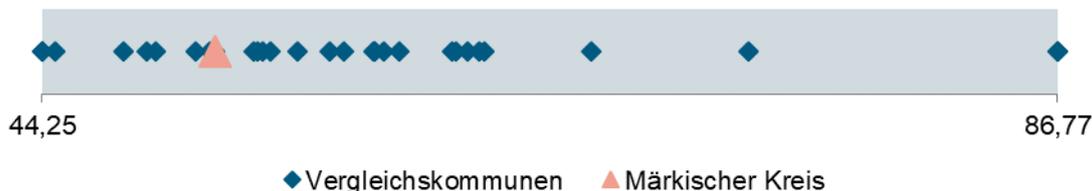
2020 waren 137 der 266 stationären Hilfefälle des **Märkischen Kreises** Vollzeitpflegefälle. Das entspricht einem Anteil von rd. 52 Prozent.

²⁷ vgl. Kapitel „4.7.1.4 - Falldichte“

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kreisen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Märkische Kreis hat 2020 einen unterdurchschnittlichen Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Deutlich mehr als Hälfte der Vergleichskreise weisen einen höheren Anteil aus.

Bei der Vollzeitpflege bringt ein Jugendamt das Kind oder den Jugendlichen in einer Pflegefamilie oder einer Erziehungsstelle unter. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil ist aus wirtschaftlichen Aspekten grundsätzlich positiv zu sehen, da hierdurch kostenintensive Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert somit die Aufwendungen je Hilfefall und mildert die Auswirkungen auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

2020 wendete der Märkische Kreis für einen Hilfefall in Vollzeitpflege rd. 18.930 Euro auf. Für die Heimunterbringung hingegen lagen die fallbezogenen Aufwendungen bei rd. 65.803 Euro. Der Differenz von rd. 47.000 Euro pro Fall verdeutlicht die finanzielle Belastung. Der niedrige Anteil Vollzeitpflegefälle wirkt sich entsprechend negativ auf die Gesamtaufwendungen HzE und somit auch auf den Fehlbetrag aus.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
48,51	49,07	50,61	51,49	55,08

Nachdem die absoluten Fallzahlen im stationären Bereich von 2017 auf 2018 zunächst fallen, erreichen sie 2021 wieder das ursprüngliche Niveau. Dabei steigen insbesondere die Fallzahlen im Bereich der Vollzeitpflegen, während die Heimfälle, u.a. für die Jungen Volljährigen deutlich sinken. Dieser Verlauf spiegelt sich auch in dem steigenden Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen wider.

➔ **Empfehlung**

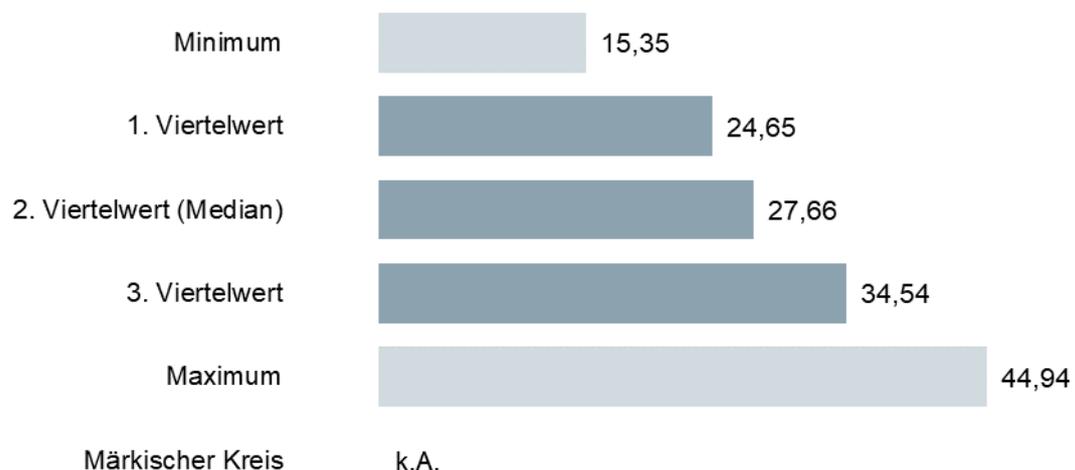
Aufgrund der überdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner und dem erhöhten Fehlbetrag, sollte der Märkische Kreis den Anteil Vollzeitpflege, bei mindestens gleichzeitiger Reduzierung der Falldichte im Bereich der Heimerziehung, erhöhen.

4.7.1.4 Falldichte HzE

➔ Aufgrund fehlender Daten kann die gpaNRW die Falldichte HzE für das Jahr 2020 nicht darstellen. Im Jahr 2021 liegt die Falldichte mit 34 Promille oberhalb der Falldichten der Vergleichsjugendämter.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte ein Kreisjugendamt darauf hinwirken, dass die Falldichte niedrig bleibt, um den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre nicht zu belasten.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kreisen eingeflossen.

Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE	k.A.	15,35	24,65	27,66	34,54	44,94	26

Wie bereits im Kapitel „4.7.1.2 - Anteil ambulanter Hilfefälle“ beschrieben, erreicht der **Märkische Kreis** in 2021 eine Falldichte von rd. 34 Promille. Da die gpaNRW für das Jahr 2021 noch keine ausreichende Anzahl von Vergleichswerten zur Verfügung hat, kann hier kein interkommunaler Vergleich erfolgen. Die dritten Viertelwerte in den Jahren 2017 bis 2019 liegen jedoch deutlich unterhalb der für 2021 ermittelten Falldichte des Märkischen Kreises:

Dritte Viertelwerte der Falldichte HzE der Kreisjugendämter von 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
29,14	29,79	31,74	34,54

Ambulante und stationäre Falldichte 2020

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	k. A.	6,25	12,61	15,05	21,46	26,68	26
Falldichte HzE stationär	12,89	8,09	10,30	12,44	14,92	18,26	27

Im gesamten Betrachtungszeitraum von 2017 bis 2020 gehörte der Märkische Kreis zur Hälfte der Vergleichskreise mit einer höheren stationären Falldichte. Das wirkt sich insbesondere aufgrund des unterdurchschnittlichen Anteils Vollzeitpflegefälle belastender auf die Aufwendungen und auf den Fehlbetrag aus als bei der Mehrzahl der Vergleichskreise.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) im Märkischen Kreis 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Falldichte HzE	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	34,11
Falldichte HzE ambulant	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	20,61
Falldichte HzE stationär	13,01	12,40	12,82	12,89	13,50

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für den Betrachtungszeitraum differenziert dar:

Hilfefälle im Märkischen Kreis 2017 bis 2021 absolut

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	100
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	0	8	17	20	21
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	38	16	18	36	39
Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	121
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	8	8	13	18	22
Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ambulant	50	67	87	93	97
davon EGH nach § 35a SGB VIII amb. für Integrationshelfer	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	48
Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII ambulant	26	23	29	32	33
Ambulante Hilfefälle	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	426
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	124	116	124	126	140
Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII	101	89	87	91	102
davon Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	20	8	2	1	2
Sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII	1	1	0	0	1
Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII stationär	5	7	9	9	7
Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	46	48	47	39	30
davon Hilfen für Junge Volljährige UMA	24	24	12	1	3
stationäre Hilfefälle	277	260	267	266	279
Hilfefälle HzE gesamt	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	705

Die flexiblen, ambulanten Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und die Eingliederungshilfe nach § 35a sind 2021 die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Trotz fehlender Fallzahlen für das Vergleichsjahr 2020 ist dennoch davon auszugehen, dass die genannten Hilfearten auch im Vergleichsjahr 2020 die Schwerpunkthilfen bildeten. Auffällig ist, dass sich im Betrachtungszeitraum die Fallzahlen für die Eingliederungshilfen fast verdoppelt haben.

Im stationären Bereich sind die Vollzeitpflege und die Heimerziehung die Hilfearten mit den höheren Fallzahlen. Auffällig hierbei ist, dass die Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung, trotz stark sinkender UMA-Fallzahlen, seit 2017 deutlich ansteigen. 2021 liegen sie bereits knapp über dem Niveau von 2017.

Entsprechend der Fallzahlen stellen die genannten Hilfearten auch die größten Aufwandspositionen der Hilfen zur Erziehung im Märkischen Kreis dar. Die Hilfen für die Vollzeitpflege und die Heimunterbringung verursachen dabei mehr als 50 Prozent der Gesamtaufwendungen. Obwohl die Hilfen für die Jungen Volljährigen in der alleinigen Betrachtung der Fallzahlen zunächst nicht als Schwerpunkthilfe aufgefallen sind, ist der Anteil der Aufwendungen fast identisch mit dem Anteil der Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

➔ Empfehlung

Das Kreisjugendamt sollte für eine bessere Steuerung der Hilfen und eine transparentere Darstellung der Aufwendungen seine Controlling-Tätigkeiten erweitern. Dabei sollte das

Kreisjugendamt die Fallzahlen und auch die Steigerungen in den einzelnen Hilfearten analysieren und Gegenmaßnahmen entwickeln.

4.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

4.7.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

- ➔ Im Jahr 2020 sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII im Märkischen Kreis höher als bei 75 Prozent der Vergleichskreise. Die pro-Kopf-Zählung der Hilfefälle auch ohne ein jeweils separat installiertes Hilfeplanverfahren erschwert einen interkommunalen fallbezogenen Vergleich.

In 2020 hat der **Märkische Kreis** rd. 629.000 Euro für die Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII aufgewendet. Das sind rd. sechs Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Da das Kreisjugendamt für diese Hilfeart teilweise auch eigenes Personal für die Leistungserbringung einsetzt (eigener ambulanter Dienst), hat die gpaNRW die Personalkosten auf Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen zusätzlich eingerechnet.

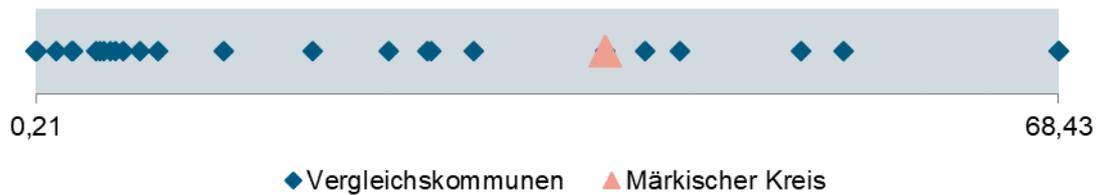
Die Hilfen nach § 27 Abs. und 3 SGB VIII zählen zu den Hilfen, die das Kreisjugendamt nach einer anderen Systematik zählt als die gpaNRW für ihre interkommunalen Vergleiche verwendet. Der Märkische Kreis konnte, wie bereits in den vorherigen Kapiteln thematisiert, für die Jahre 2017 bis 2020 die Hilfen auch nicht entsprechend auswerten, so dass die gpaNRW hier keine fallbezogenen Kennzahlen bilden und interkommunal vergleichen kann.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2020

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k. A.	2.779	6.735	8.326	10.571	14.556	24
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	38,20	0,21	4,48	8,32	29,45	68,43	25
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	k. A.	0,04	0,49	1,14	2,98	13,29	24

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen liegen 2020 deutlich über dem dritten Viertelwert. Das folgende Streudiagramm zeigt, dass lediglich fünf Vergleichskreise noch höhere Aufwendungen aufweisen.

Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro



2021 hat der Märkische Kreis rd. 707.000 Euro für 100 Hilfeplanfälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII aufgewendet. Auch das entspricht wieder rd. sechs Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Mit den eingerechneten Personalkosten gemäß der obigen Erläuterung belaufen sich die fallbezogenen Aufwendungen in 2021 auf 8.458 Euro. Vergleicht man die ambulanten, fallbezogenen Aufwendungen 2021 mit den Vergleichskreisen würde sich der Märkische Kreis oberhalb des Median positionieren.

Im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 schwankt der Median der Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII im interkommunalen Vergleich bezogen auf die Kreisjugendämter zwischen 0,82 (2017) und 1,17 (2018). 2021 ist die Falldichte im Märkischen Kreis von 4,84 Promille somit deutlich höher als der Durchschnittswert der vergangenen Jahre. Eine hohe Falldichte führt in der Regel auch zu hohen einwohnerbezogenen Aufwendungen. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind 2021 auf rd. 41 Euro gestiegen.

Insgesamt betrachtet haben sich die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 2017 auf 2021 fast verdoppelt.

Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro von 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
21,88	21,53	30,32	38,20	40,92

In der Regel wirken sich Laufzeiten direkt auf die Falldichte und somit auch auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen aus. Der Märkische Kreis konnte die Laufzeiten jedoch aus technischen Gründen nicht auswerten, so dass hier keine weitere Analyse erfolgen kann. Gleiches gilt für die Auswertung der Fachleistungsstunden. Nach eigenen Angaben gewährt das Kreisjugendamt ca. vier Fachleistungsstunden pro Woche pro Fall.

Aus Sicht der gpaNRW zeigen die Auswertungsmöglichkeiten im Märkischen Kreis deutliche Verbesserungsmöglichkeiten auf. Darüber hinaus erschweren fehlende Obergrenzen für Laufzeiten oder für die Vergabe von Fachleistungsstunden die Steuerung. An dieser Stelle verweist die gpaNRW auf die Empfehlungen aus den Kapiteln „4.4.3 - Finanzcontrolling“, „4.4.4 - Fachcontrolling“ und „4.5.1.2 - Fallsteuerung“.

4.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- ➔ Der Märkische Kreis wendet für die SPFH höhere einwohnerbezogene Aufwendungen auf als die Mehrzahl der Vergleichskreise. Auch hier erschwert die pro-Kopf-Zählsystematik ohne ein jeweils separat installiertes Hilfeplanverfahren den interkommunalen Vergleich.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Der **Märkische Kreis** hat 2020 rd. 918.000 Euro für die Hilfen nach § 31 SGB VIII aufgewendet. Das sind rd. sieben Prozent der Gesamtaufwendungen der Hilfen zur Erziehung. Auch bei dieser ambulanten Hilfeart hat das Kreisjugendamt bis Mitte 2021 die Hilfen noch „pro Kopf“ gezählt. Wenn in einer Familie z. B. drei Kinder gelebt haben, hat das Kreisjugendamt auch die Kinder gezählt, die neben dem ursprünglich hilfeschuchenden Kind, einen Hilfebedarf aufwiesen und diese entsprechend in die Hilfestellung auch eingebunden. Die Prozesse des Hilfeplanverfahrens haben die Fachkräfte dabei aber nur einmal durchgeführt und nicht für jedes Kind individuell. Es wurden somit keine separaten Hilfeplanverfahren durchgeführt.

Diese Zählweise entspricht nicht der einheitlichen Fallzählsystematik der gpaNRW. Da das Kreisjugendamt die Fallzahlen für das Vergleichsjahr 2020 nicht ermitteln konnte, kann die gpaNRW auch bei dieser Hilfeart keine fallbezogenen Kennzahlen bilden. Denn die Fallzählsystematik im Märkischen Kreis hätte beispielsweise im direkten Vergleich zu den anderen Kreisjugendämtern zu niedrigeren Fallaufwendungen geführt.

2021 hat der Märkische Kreis insgesamt rd. eine Mio. Euro für 121 Hilfeplanfälle aufgewendet. Auf den Hilfefall bezogen sind das 8.505 Euro.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Me-dian)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	k. A.	5.966	7.663	9.446	11.276	14.032	26
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	44,44	3,71	28,20	40,80	71,86	106	27
Falldichte § 31 SGB VIII	k. A.	0,32	2,84	4,98	6,94	11,92	26

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen im Märkischen Kreis liegen 2020 oberhalb des Median. Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise haben somit geringere fallbezogene Aufwendungen.

In der Zeitreihe ist zu erkennen, dass die einwohnerbezogenen Aufwendungen von 2017 auf 2018 zunächst deutlich sinken. Von 2018 bis 2021 steigen die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre um rd. 42 Prozent an.

Entwicklung der Hilfen nach § 31 SGB VIII von 2017 bis 2021

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Falldichte § 31 SGB VIII	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	5,85
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	42,03	35,06	39,36	44,44	49,75

Mit einer Falldichte von rd. 5,85 läge der Märkische Kreis 2020 oberhalb des Median und hätte somit eine höhere Falldichte als die Mehrzahl der Vergleichskreise.

Auch für die Hilfen nach § 31 SGB VIII konnte der Märkische Kreis keine Auswertung bzgl. der Fachleistungsstunden oder Laufzeiten ermitteln.

4.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern /Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Für die Vollzeitpflege hat der **Märkische Kreis** 2020 rd. 2,4 Mio. Euro für 126 Hilfefälle aufgewendet. Das sind ca. 17 Prozent der Gesamtaufwendungen Hilfe zur Erziehung. Damit stellen die Hilfen nach § 33 SGB VIII die zweitgrößte Aufwandsposition dar.

2021 wendete der Märkische Kreis für die Vollzeitpflege rd. 2,5 Mio. Euro für 140 Hilfeplanfälle auf. Auf den einzelnen Hilfefall bezogen sind das 18.164 Euro.

➔ Feststellung

Mit offenen Akquiseveranstaltungen eines Trägers und dem Erstellen eines Werbevideos wirbt der Märkische Kreis offensiv um neue potentielle Pflegeeltern.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Märki- scher Kreis	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendun- gen § 33 SGB VIII je Hil- fefall in Euro	18.930	11.351	14.695	17.582	20.173	23.980	27
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	116	59,25	101	111	124	213	27
Falldichte § 33 SGB VIII	6,12	4,28	5,15	5,72	7,84	11,60	27

Der Märkische Kreis positioniert sich 2020 sowohl mit den fall- als auch mit den einwohnerbezogenen Aufwendungen zwischen dem Median und dritten Viertelwert. Damit haben mehr als die Hälfte der Vergleichskreise geringere Aufwendungen als der Märkische Kreis. Auch die Falldichte ist leicht überdurchschnittlich.

Nach eigenen Aussagen hat das Kreisjugendamt durchschnittlich ca. 20 der 126 Pflegekinder in professionellen Erziehungsstellen bzw. sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien untergebracht. Da diese speziellen Formen der Pflegefamilien deutlich kostenintensiver sind, wirkt sich die Unterbringungsart entsprechend belastend auf die Aufwendungen aus.

In der Zeitreihe von 2017 bis 2021 ist zu erkennen, dass die Falldichte seit 2018 konstant ansteigt. Die steigenden Fallzahlen in der Vollzeitpflege und die Erhöhung des Anteils Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen²⁸ führen in der Regel dazu, dass sich die kostenintensiven Aufwendungen für die Heimerziehung reduzieren und damit sowohl die Gesamtaufwendungen und auch den Fehlbetrag entlasten. Im Märkischen Kreis trifft das nur bedingt zu. Da zeitgleich auch die Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung deutlich ansteigen.

Entwicklung der Hilfen nach § 33 SGB VIII von 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.112	18.021	17.999	18.930	18.196
Falldichte § 33 SGB VIII	5,83	5,55	5,95	6,12	6,76
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	106	100	107	116	123

Im Märkischen Kreis ist ein eigenständiger Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der die Aufgaben im Rahmen der Vollzeitpflege wahrnimmt. 2020 ist dieser mit einem Stellenumfang von 4,3 Vollzeit-Stellen besetzt.

Die Verfahrensstandards für den PKD hat der Märkische Kreis ebenfalls in seiner Dienstanweisung verschriftlicht. Ein Schnittstellenflussdiagramm visualisiert unterstützend die einzelnen Prozessschritte und verdeutlicht die Verantwortlichkeiten zwischen RSD und PKD. Demnach

²⁸ vgl. Kapitel „4.7.1.3 - Anteil Vollzeitpflege“

bindet der RSD den PKD sofort in das Hilfeplanverfahren ein, wenn die Entscheidung zur Dauerpflege gefallen ist. Bis zur Aufnahme des Kindes in die Pflegefamilie verbleibt die Fallsteuerung allerdings beim RSD. Erst im Anschluss nach dem ersten Hilfeplangespräch übergibt der RSD den Fall an den PKD. Dieser ist dann für die Beratung und Begleitung des Pflegeverhältnisses im Rahmen des Hilfeplanverfahrens vollumfänglich²⁹ verantwortlich. Darüber hinaus hat der Märkische Kreis in seinen Verfahrensstandards auch die Voraussetzungen für einen erhöhten Erziehungsbeitrag festgelegt. Demzufolge wird nicht grundsätzlich ein bestimmter Satz des Erziehungsbeitrages ausgezahlt. Vielmehr wird die Höhe des Erziehungsbeitrages anhand eines standardisierten Bewertungsverfahrens ermittelt.

Die Werbung und Qualifizierung von Pflegeeltern übernimmt die Stiftung „Ev. Jugendhilfe Minden“ als Kooperationspartner des Kreisjugendamtes. Laut Jahresbericht PKD 2019 - 2020 verzeichnete der Märkische Kreis bei den Bewerberzahlen potenzieller Pflegeeltern einen Einbruch. Dem haben der Träger und der PKD gemeinsam versucht, entgegenzuwirken. Während die Stiftung mehrfach im Jahr mit offenen Informationsveranstaltungen wirbt, hat der PKD des Märkischen Kreises 2020 zusätzlich einen Imagefilm zum Thema „Pflegeeltern werden“ gedreht und auch veröffentlicht. In der Folge konnten seit 2020 wieder vermehrt Bewerberschulungen stattfinden, so dass voraussichtlich wieder ausreichend geschulte Pflegefamilien für die Aufnahme eines Pflegekindes bereit stehen.

Seit 2020 beteiligten sich zwei Fachkräfte des PKD an der Bewerberschulung, um auskunftsgemäß ein Kennenlernen der Bewerber zu ermöglichen, welches für die passgenaue Vermittlung der Kinder erforderlich ist. Darüber hinaus stärkt das auch die Kooperationsbasis zwischen den zukünftigen Pflegeeltern und den Fachkräften des PKD.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Kostenerstattungspflicht und Kostenerstattungsanspruch analysieren. Bringt ein Jugendamt ein Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereiches unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim belegenden Jugendamt. Nach zwei Jahren wird das örtliche Jugendamt, in dem die Pflegefamilie wohnt, gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII zuständig und es besteht ein Kostenerstattungsanspruch gegenüber dem Jugendamt, das vorher zuständig gewesen ist.

Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht und Kostenerstattungsanspruch in Prozent 2020

Kennzahl	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent	33,29	8,63	17,46	25,80	36,38	59,01	22

²⁹ Für Pflegekinder, die nur im Rahmen der Bereitschaftspflege außerhalb ihrer Herkunftsfamilie betreut werden, bleibt die Zuständigkeit im RSD.

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Me-dian)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	63,34	18,73	42,72	50,45	63,83	78,19	23

Der Märkische Kreis hat mit rd. 63 Prozent einen sehr hohen Anteil an Hilfefällen in Vollzeitpflege, die er von anderen Jugendämtern durch Zuständigkeitswechsel übernommen und für die er einen Kostenerstattungsanspruch hat. Lediglich fünf Vergleichskreise weisen hier einen höheren Anteil auf. Das bedeutet, dass im Märkischen Kreis sehr viele Pflegefamilien verortet sind, die ursprünglich andere Jugendämter belegt haben. Nach Einschätzung des Kreisjugendamtes liegt das an der vorhandenen Kreisstruktur. Hier könnte der Kreis nachbessern, indem er potenzielle Familien für sich gewinnt und diese auch entsprechend ausbildet. Hilfreich für die Gewinnung möglicher Pflegeeltern ist auch die Schaffung eines eigenen Anreizsystems. Im Rahmen der Prüfung konnte der Märkische Kreis die Aufwendungen für die übernommenen Hilfearten nicht differenzieren zwischen Minderjährigen und Jungen Volljährigen. Somit fehlt hier eine Steuerungsinformation, auch um zu wissen, welchen Aufwandsunterschied die sogenannten Fremdpflegefälle zu den selbst installierten Hilfen tatsächlich ausmachen.

Darüber hinaus liegt auch der Anteil der Hilfen mit Kostenerstattungspflicht deutlich über dem Median. Konkret bedeutet das, dass die Mehrzahl der Vergleichskreise wesentlich mehr Hilfefälle in ihrem Zuständigkeitsbereich unterbringen. Hierzu hat der Kreis ausgeführt, dass eine ortsnahe Unterbringung in der Regel das Ziel ist. Die Zeitreihe zeigt, dass der Anteil der Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht bis 2020 deutlich angestiegen ist.

2021 sinkt der Anteil deutlich ab. Das wiederum könnte ein Indiz für die erfolgreichen Werbemaßnahmen sein.

Entwicklung Anteil Hilfefälle mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen nach § 33 SGB VIII in Prozent von 2017 bis 2021

2017	2018	2019	2020	2021
27,70	29,92	29,08	33,29	24,74

Hilfeplanfälle SGB VIII je Vollzeit-Stelle Spezialdienst 2020

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle SGB VIII je Vollzeit-Stelle Spezialdienst	29	19	30	35	56	127	22

Mit 29 Hilfeplanfällen positioniert sich der Märkische Kreis unterhalb des ersten Viertelwertes. 75 Prozent der Vergleichskreise bearbeiten mehr Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Aufgrund steigender Fallzahlen und einem Stellenrückgang um 0,4 Vollzeitäquivalente bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 2021 36 Hilfeplanfälle. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass der Märkische Kreis

die Werbung und Qualifizierung der potenziellen Pflegefamilien an einen Träger abgegeben hat und somit ebenfalls weniger belastet ist als die Mehrzahl der Vergleichskreise.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte weiterhin die Akquise von potenziellen Pflegefamilien betreiben. Auch um den Anteil der Vollzeitpflegefälle erhöhen zu können.

4.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

➔ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Heimunterbringung stellen im Märkischen Kreis 2020 die größte Aufwandsposition dar. Die erhöhte Falldichte wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Das Kreisjugendamt könnte die Verfahrensstandards mit eigenen Konzepten zur Rückführung und Verselbständigung aufwerten.

Der **Märkische Kreis** leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Märki- sche Kreis	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendun- gen § 34 SGB VIII je Hil- fefall in Euro	65.803	55.460	64.454	67.079	73.543	87.757	27
Stationäre Aufwendun- gen je EW von 0 bis un- ter 21 Jahre in Euro	291	84,72	184	261	314	417	27
Falldichte § 34 SGB VIII	4,42	1,07	3,08	3,86	4,55	5,79	27
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	42,71	19,30	33,60	39,08	45,84	65,93	27

2020 hat der Märkische Kreis rd. sechs Mio. Euro für die Heimunterbringung aufgewendet. Das sind rd. 42 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung und damit die größte Aufwandsposition in diesem Bereich. Bezogen auf die 92 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 65.803 Euro pro Fall. Damit positioniert sich der Märkische Kreis zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median.

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen von 291 Euro sind im interkommunalen Vergleich jedoch überdurchschnittlich. Ursächlich hierfür ist die Falldichte. Mit 4,42 positioniert sich der Märkische Kreis nur knapp unterhalb des dritten Viertelwertes. Lediglich sieben Vergleichskreise weisen hier höhere Falldichten auf.

Entwicklung Falldichte und Anteil Hilfefälle für UMA in Prozent von 2017 bis 2021

Grund- und Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	4,72	4,23	4,15	4,42	4,95
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	19,79	8,55	2,40	0,91	2,20
Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	268	247	256	291	313

Die Fallzahlen sind von 2017 bis 2019 massiv zurückgegangen. Bis 2021 steigen sie jedoch deutlich an und erreichen in 2021 wieder das ursprüngliche Fallkaufkommen von 2017. Hierzu hat das Kreisjugendamt ausgeführt, dass die UMA-Zahlen auch im Jahr 2022 weiter angestiegen sind. Mit Stand aus Dezember 2022 erfüllt das Kreisjugendamt aktuell seine Aufnahmequote zu rd. 72 Prozent. Somit ist auch perspektivisch für das Jahr 2023 mit weiteren steigenden Fallzahlen zu rechnen.

Auffällig in der Zeitreihe ist, dass der Anteil für UMA im Zeitverlauf deutlich sinkt. Diese Entwicklung spiegelt sich jedoch nicht in der Falldichte wieder. Das bedeutet, dass das Kreisjugendamt weiterhin vermehrt Heimfälle installiert, obwohl die Fallzahlen zum Zeitpunkt des Prüfzeitraumes für die UMA sinken.

Fallzahlen Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII insgesamt	101	89	87	91	102
davon Heimerziehung § 34 SGB VIII für UMA	20	8	2	1	2
Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII ohne UMA	81	81	85	90	100

Ursächlich für die steigende und überdurchschnittliche Falldichte könnten lange Verweildauern sein. Kürzere Verweildauern führen in der Regel zu einer niedrigeren Falldichte und damit auch zu geringeren Aufwendungen. An dieser Stelle muss die gpaNRW jedoch auf eine tieferegehende Analyse verzichten, da der Märkische Kreis die Verweildauern aus technischen Gründen nicht auswerten konnte. An dieser Stelle verweist die gpaNRW auf die Ausführungen aus dem Kapitel „4.4.4 – Fachcontrolling“.

Grundsätzlich gilt im Märkischen Kreis, dass die Fachkräfte vor einer stationären Maßnahme eine ambulante Hilfe durchführen. Aus diesem Grund prüft jede Fachkraft im Rahmen der eigenen Verfahrensstandards für stationäre Maßnahmen intensiv, ob eine ambulante Hilfe möglicherweise nicht wirksam genug sein könnte. Entsprechend kommt es nach Einschätzung des Kreisjugendamtes erst zu einer stationären Unterbringung, wenn die ambulanten Hilfen den festgestellten erzieherischen Bedarf nicht decken können oder aber der Schutz des Kindes / Jugendlichen zu gewährleisten ist³⁰.

³⁰ vgl. Kapitel „4.5.1.1 - Ablauf Hilfeplanverfahren“

Die Heimunterbringungen erfolgen, wenn möglich, wohnortnah, um auch die Fahrtzeiten der Fachkräfte so gering wie möglich zu halten. Gemäß den Angaben des Kreisjugendamtes überprüfen die fallführenden Fallkräfte die Hilfeplanfälle in der Regel halbjährlich vor Ort und schreiben die Hilfepläne ggf. fort.

Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept gibt es im Märkischen Kreis noch nicht. Grundsätzlich prüfen die Fachkräfte nach Einschätzung des Kreisjugendamtes aber in jedem Hilfeplangespräch, ob eine Rückführung oder eine Verselbständigung möglich ist. Konkrete Maßnahmen ergeben sich dann aus der Betrachtung des Einzelfalles.

Im Hinblick auf die Änderungen im KJSG auch bezogen auf die Hilfen für junge Volljährige, ist es jedoch wichtig, die individuellen Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung noch weiter in den Blick zu nehmen und ggf. zu verstärken. Als Grundlage könnte ein eigenes Rückführungs- und/oder Verselbständigungskonzept zielführend sein. Um die fachlichen Auswirkungen messen zu können, könnte der Kreis darüber hinaus beispielsweise Kennzahlen in Bezug auf Rückführungen bzw. Verselbständigungen entwickeln. Regelmäßige Auswertungen, sowohl fallübergreifend als auch trägerbezogen, könnten die Steuerung dann weiter verbessern. Zudem könnte der Märkische Kreis negative Entwicklungen schneller erkennen und gezielte Gegenmaßnahmen entwickeln.

➔ **Empfehlung**

Das Kreisjugendamt sollte die hohen Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung in Form einer Fallrevision analysieren und die Fallzahlen perspektivisch reduzieren. Darüber hinaus sollte der Kreis die Laufzeiten auswerten und die Rückführungsarbeit verstärken.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte ein eigenes Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickeln. Mit regelmäßigen Auswertungen von Kennzahlen in Bezug auf Rückführung und Verselbständigung sollte der Kreis die fachlichen Auswirkungen messen und bei abweichenden Entwicklungen ggf. nachsteuern.

4.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Beim **Märkischen Kreis** stellen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2020 rd. elf Prozent der gesamten Aufwendungen Hilfen zur Erziehung dar. Absolut sind das Aufwendungen von rd. 1,6 Mio. Euro für 93 Hilfeplanfälle.

➔ **Feststellung**

Das Kreisjugendamt überarbeitet aktuell die Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Fehlende Auswertungen zu den Integrationshelfern erschweren in 2020 die Analyse.

Der **Märkische Kreis** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

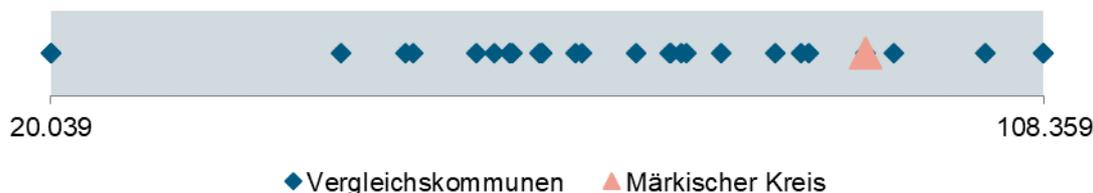
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Märki-scher Kreis	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.655	6.240	13.963	16.655	18.709	28.180	27
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	75,33	23,85	54,07	88,67	116	188	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.322	5.818	10.009	11.273	13.799	22.252	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	92.480	20.039	61.001	72.051	84.216	108.359	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	k. A.	9.526	13.174	15.433	20.450	31.556	24
Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	k. A.	22,22	36,16	52,81	62,13	90,39	26
Falldichte § 35a SGB VIII	4,52	0,85	3,44	4,96	7,55	11,29	27
Falldichte § 35a SGB VIII Integ-rationshelfer/ Schulbegleitung	k. A.	0,30	1,54	2,11	3,00	6,72	26
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefälle nach § 35 a SGB VIII in Prozent	90,10	86,02	90,22	92,73	95,80	98,20	27

Mehr als die Hälfte der Vergleichskreise haben höhere jugendeinwohnerbezogene Aufwendungen nach § 35a SGB VIII als der Märkische Kreis. Auch die Falldichte ist unterdurchschnittlich.

Auffällig sind jedoch die stationären fallbezogenen Aufwendungen. Mit 92.480 Euro je Hilfefall positioniert sich der Märkische Kreis deutlich über dem dritten Viertelwert. Lediglich drei Vergleichskreise weisen hier höhere Fallaufwendungen auf, wie das folgende Streudiagramm zeigt.

Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Helfefall in Euro



Verbunden mit dem deutlich unterdurchschnittlichen Anteil ambulanter Helfefälle an den Helfefällen nach § 35a SGB VIII wirken sich die hohen fallbezogenen stationären Aufwendungen belastend auf die Aufwendungen und damit auch auf den Fehlbetrag aus.

Der Märkische Kreis hat für die Bearbeitung der Helfefälle gemäß § 35a SGB VIII einen Spezialdienst eingerichtet. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv. Hierdurch ist das Spezialwissen, das für die Eingliederungshilfe erforderlich ist, bei den Fachkräften gebündelt. Gerade die Änderungen im Bundesteilhabegesetz stellen die Jugendämter in der Bearbeitung vor Herausforderungen.

Für das Aufgabenbereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII hat der Märkische Kreis nach eigener Auskunft interne Standards. Diese hat das Kreisjugendamt während der Prüfung bearbeitet. Auskunftsgemäß ist geplant, die Verfahrensstandards nach Fertigstellung in die Dienstanweisung zu integrieren.

Nach Auskunft des Kreisjugendamtes beachten die Fachkräfte die gesetzlichen Fristen zur Prüfung der Zuständigkeit. Dabei erfolgt die Zuständigkeitsprüfung und auch die Abgrenzung zu möglichen anderen Leistungsträgern in Abstimmung mit der WEH. Durch fachärztliche Stellungnahmen stellen die Fachkräfte eine mögliche medizinische/jugendpsychiatrische Notwendigkeit fest. Darüber hinaus ist vor der Installation einer Schulbegleitung oder eines Integrationshelfers eine schulfachliche Stellungnahme sowie eine Hospitation in der Schule zwingende Voraussetzung für die Bewilligung.

Der Märkische Kreis konnte keine Daten zu den abgelehnten Anträgen auf Eingliederungshilfe liefern. Insofern ist nicht bekannt, in welchem Umfang Anträge auf Eingliederungshilfe, die hohen Anforderungen für eine Bewilligung unterliegen, das Kreisjugendamt tatsächlich bewilligt.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine intensive Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung zwingend erforderlich. Die festgelegten Standards und die Intensität der Prüfung einer möglichen Teilhabebeeinträchtigung können sich auf die Fallzahlen und auf die Falldichte auswirken. Deshalb ist es wichtig, dass das Kreisjugendamt verschiedene Stellen beteiligt, um das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung als Voraussetzung für die Hilfestellung besser beurteilen zu können. Bei Anträgen für Integrationshilfen sollten die Fachkräfte standardmäßig Schulberichte einfordern und regelmäßig im Unterricht hospitieren. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Märkische Kreis von der Schule die bisherigen schulischen Förderleistungen erfragt und Empfehlungen zur geeigneten Förderung einfordert. Bezieht sich eine mögliche Teilhabebeeinträchtigung auf den schulischen Bereich, so müssen die Fachkräfte klären, ob dies durch ein geeignetes schulisches Förderkonzept abgedeckt werden kann. Die Fachkräfte des Märkischen Kreises setzen diese Vorgaben um.

Die gpaNRW befürwortet ausdrücklich die Hospitation in den Schulen vor Ort.

Im Januar 2022 haben die Fachkräfte des Kreisjugendamtes eine Broschüre veröffentlicht, die die Grundlagen der Eingliederungshilfe, sowie die Beantragung und die Hilfeleistung übersichtlich und einfach beschreibt. Interessierte Eltern und auch Kinder können sich hier umfangreich informieren. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv.

Landesweit steigen die Aufwendungen und Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII deutlich an. Auch im Märkische Kreis sind die Fallzahlen insbesondere im ambulanten Bereich seit 2017 deutlich angestiegen. Wenn die Fallzahlen weiter ansteigen, wird sich das massiv auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag auswirken. Auch vor dem Hintergrund der umfangreichen Änderungen im KJSG ist es umso wichtiger, dass der Märkische Kreis die Verfahrensstandards verschriftlicht, die vorhandenen Standards konsequent umsetzt und auch entsprechend Personal für diese Arbeiten vorhält. Hilfreich wäre zudem regelmäßige Auswertungen zu den Fallzahlen und Aufwendungen, um schnell auf negative Entwicklungen reagieren zu können.

➔ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen sollte das Kreisjugendamt wie geplant die Überarbeitung der Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfe zeitnah finalisieren und in die Dienstanweisung integrieren. Darüber hinaus sollte der Kreis die Fälle für die Integrationshelfer regelmäßig separat auswerten und dort, wo es möglich ist, Poolösungen integrieren.

Hierzu hat das Kreisjugendamt ausgeführt, dass es im August 2022 ein Konzept zu möglichen Poolösungen für insgesamt sieben Kommunen im Zuständigkeitsbereich entwickelt hat.

4.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

2020 hat der **Märkische Kreis** für 72 Hilfeplanfälle rd. 1,5 Mio. Euro aufgewendet. Das sind rd. 10 Prozent der Gesamtaufwendungen Hilfe zur Erziehung.

Der Märkische Kreis leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.351	15.338	22.376	27.665	31.148	60.018	26
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	475	123	436	514	620	1.033	27
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.538	2.888	6.362	7.266	9.714	13.330	26
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	33.559	25.121	36.961	40.688	47.952	73.091	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	11.672	10.203	12.824	15.564	19.956	36.133	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	29.503	29.503	45.322	51.634	55.720	76.588	26
Falldichte § 41 SGB VIII	22,24	5,12	14,50	17,28	22,92	33,50	27

Mit einer Falldichte von über 22 Promille positioniert sich der Märkische Kreis unterhalb des dritten Viertelwertes und hat somit deutlich mehr Hilfen für Junge Volljährige bezogen auf die Einwohner von 18 bis 21 Jahre als die Hälfte der Vergleichskreise. Dennoch erreicht er unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Aufwendungen. Die fallbezogenen Aufwendungen von 21.351 Euro liegen 2020 noch unterhalb des ersten Viertelwertes. Damit gehört der Kreis zum Viertel der Vergleichskreise mit niedrigeren Fallaufwendungen.

Insbesondere die stationären Aufwendungen wirken sich hier entlastend aus. Während die Aufwendungen je Hilfefall für die Vollzeitpflege unterhalb des ersten Viertelwertes liegen, bildet der Märkische Kreis mit den Aufwendungen für die Heimunterbringung sogar das Minimum. Nach Aussage des Kreisjugendamtes resultiert der Minimalwert aus den verschiedenen Verselbständigungsangeboten der Träger, wie z.B. Trainingswohnungen oder betreutes Wohnen.

Der Märkische Kreis hat in seinen Verfahrensstandards verschiedene Bewilligungshürden für die Hilfen für Junge Volljährige verschriftlicht. So muss die fallführende Fachkraft stationäre Hilfen nach § 41 SGB VIII, die nicht auf eine Hilfe nach § 33 SGB VIII oder § 34 SGB VIII folgen, im Fachgespräch mit SGL, FDL 55, FDL 53 und FBL vorstellen. Auch Hilfen, die zum vierten Mal verlängert werden oder Hilfen, die monatlich mehr als 1.000 Euro kosten, sind im Fachgespräch vorzustellen.

Wie bereits im Kapitel „4.7.2.4 - Heimunterbringung“ beschrieben hat der Märkische Kreis noch kein eigenes Verselbständigungskonzept. Vor dem Hintergrund der hohen Falldichte und den vielfältigen Änderungen im KJSG im Bereich der Jungen Volljährigen, die perspektivisch zu

noch höheren Fallzahlen führen werden, sollte das Kreisjugendamt ein eigenes Verselbständigungskonzept erstellen. An dieser Stelle verweist die gpaNRW auf die Empfehlungen aus dem Kapitel „4.7.2.4 - Heimunterbringung“.

4.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

- ➔ Die Belastungen durch die Aufwendungen und Fallzahlen der Hilfen für UMA sind seit 2017 stark rückläufig. Die visualisierten Verfahrensabläufe unterstützen die Fallsteuerung.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2020

Kennzahlen	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro	23.370	20.193	31.677	37.025	43.992	76.477	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	k. A.	1,82	3,10	4,41	5,53	8,94	26
Falldichte HzE für UMA	0,45	0,45	0,97	1,24	1,48	2,39	27

2020 hat der **Märkische Kreis** rd. 216.000 Euro für neun Hilfefälle für UMA aufgewendet. Davon fielen rd. 45.000 Euro auf fünf ambulante und 171.000 Euro auf vier stationäre Hilfefälle. Insgesamt betrachtet sind das Aufwendungen von 23.370 Euro je Hilfefall. Lediglich ein Vergleichskreis hat noch niedrigere Aufwendungen.

Mit der Falldichte für UMA bildet der Märkische Kreis 2020 den Minimalwert. Zusammen mit den vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Hilfefall ist die Auswirkung auf den Kreishaushalt im Märkischen Kreis wesentlich geringer als bei den anderen Kreisen. Zudem erstattet das Land die UMA-Aufwendungen vom Land, so dass sich diese Aufwendungen nicht auf den Fehlbetrag auswirken, sofern der Kreis die Kostenerstattungen zeitnah und umfassend geltend macht.

Das Kreisjugendamt hat für die Betreuung der UMA eigene Verfahrensstandards in Form von Flussdiagrammen entwickelt. Zudem hat der Märkische Kreis einen Leitfaden für die Flüchtlinge aus der Ukraine erstellt, der die Handlungsempfehlungen des DIJuF zusammenfasst. Das bewertet gpaNRW grundsätzlich positiv, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Fallzahlen seit 2021 konstant ansteigen. An dieser Stelle wird auf die Ausführungen im Kapitel „Heimerziehung“ hingewiesen.

Insgesamt sind die Aufwendungen von 2017 bis 2021 um rd. 93 Prozent (absolut 2,7 Mio. Euro) und die Hilfefälle um 88 Prozent (absolut rd. 58 Hilfefälle) zurückgegangen.

4.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - [Hilfe zur Erziehung]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Der Märkische Kreis hält eine Vielzahl von Präventionsangeboten vor. Diese sind bisher aber noch nicht im Rahmen eines Gesamtkonzeptes und einer Präventionskette verschriftlich. Hier bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten.	154	E1	Das Kreisjugendamt sollte, wie geplant, zielgerichtete Präventionsketten im Rahmen eines Gesamtkonzeptes verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Präventionsangeboten verknüpfen.	156
Organisation und Steuerung					
F2	Gemeinsam mit Vertretern aus der Verwaltung und des Jugendhilfeausschusses arbeitet das Kreisjugendamt seit 2022 an einer Gesamtstrategie.	158	E2	Der Märkische Kreis sollte wie geplant den Prozess zur Entwicklung einer Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zu Ende führen. Darauf aufbauend sollte das Kreisjugendamt weitere konkrete, messbare Ziele und darauf ausgerichtete Maßnahmen erarbeiten. Die Zielerreichung sollte der Kreis regelmäßig überprüfen, um ggf. Maßnahmen anzupassen.	160
F3	Das Finanzcontrolling im Kreisjugendamt ist produktorientiert. Die Steuerung erfolgt mittels Überwachung von Fallzahlen und einer Budgetkontrolle. Steuerungsrelevante Kennzahlen und weitere Berichte können ein Controlling deutlich transparenter gestalten. Das verbessert auch die Steuerung unter Wirtschaftlichkeitsaspekten.	160	E3	Der Märkische Kreis sollte die Aufwendungen und Fallzahlen miteinander verknüpfen und das Finanzcontrolling - wie geplant - um steuerungsrelevante Kennzahlen und messbare Ziele erweitern. Diese sollte das Kreisjugendamt regelmäßig auswerten und in einem Berichtswesen, auch für Verwaltungsführung und Politik aufbereiten, um diese umfassender und transparenter zu informieren.	162
F4	Das Fachcontrolling im Märkischen Kreis weist eine gute Basis auf. Im Bereich der Entwicklung von messbaren Kennzahlen und einem erweiterten Berichtswesen kann das Kreisjugendamt das Fachcontrolling noch weiter verbessern.	163	E4	Das Kreisjugendamt sollte sein Fachcontrolling durch weitere Kennzahlen und Auswertungen ausbauen, für jede Zuständigkeitskommune regelmäßig aufbereiten und mit dem Finanzcontrolling zusammenführen. Damit hätte der Kreis eine gute und transparente Grundlage für die fachliche Steuerung der Hilfen.	164

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F5	Der Märkische Kreis hat für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards in einer Dienstanweisung geregelt. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW in der Erweiterung der Abläufe um Fristen.	165	E5	Der Kreis sollte die Verfahrensstandards um verbindliche Fristen für alle Fachkräfte ergänzen.	165
F6	Die Fallsteuerung erfolgt im Märkischen Kreis nach einem verbindlichen und strukturierten Prozess. Das Kreisjugendamt könnte das Verfahren durch die Ergänzung von Laufzeitbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden wirtschaftlicher gestalten.	168	E6	Das Kreisjugendamt sollte die Fallsteuerung um Obergrenzen von Fachleistungsstunden und Begrenzungen von Laufzeiten ergänzen und bei individuell möglichen Überschreitungen die nächste Hierarchieebene entscheiden lassen.	170
F7	Das Kreisjugendamt hat noch keine schriftlichen Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungspotenzial.	171	E7	Der Märkische Kreis sollte die in der Praxis bereits umgesetzten Verfahrensstandards für die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen und mit Fristen und ggf. Bearbeitungszeiten versehen.	172
F8	Das Kreisjugendamt hat prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen etabliert. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW im Bereich der Standardisierung der stichprobenhaften Aktenprüfungen.	172	E8	Um die Prozesskontrollen weiter zu verbessern, sollte das Kreisjugendamt die stichprobenhaften Kontrollen im RSD standardisieren. Das Jugendamt kann beispielsweise festlegen, wie viele Akten die Führungskräfte jährlich prüfen sollen.	173
Personaleinsatz					
F9	Die Personalplanung im Jugendamt des Märkischen Kreises erfolgt aktuell über verschiedene Richtwerte. Ein eigenes Personalbemessungsverfahren nutzt der Kreisjugendamt bisher nicht. Hier und im Bereich des Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzeptes sieht die gpaNRW noch Handlungsbedarf.	173	E9.1	Der Märkische Kreis sollte zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung zukünftig ein Verfahren zur Personalbemessung entwickeln und nutzen. Das verhilft zu einem sachgerechten und transparenten Personaleinsatz.	175
			E9.2	Für eine strukturierte und einheitliche Einarbeitung und Fortbildung sollte der Kreis die in der Praxis bestehenden Prozessschritte verschriftlichen.	175
Leistungsgewährung					
F10	Der Märkische Kreis weist 2020 einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren für die Hilfen zur Erziehung auf. Die überdurchschnittliche stationäre Falldichte verbunden mit höheren stationären Fallaufwendungen wirken sich belastend aus.	178			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F11	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle steigt im Märkischen Kreis im Betrachtungszeitraum deutlich an. Dennoch verbleibt dieser im Jahr 2020 unterdurchschnittlich und belastet somit die Aufwendungen gesamt als auch den Fehlbetrag.	184	E11.1	Aufgrund der überdurchschnittlichen Aufwendungen je Einwohner und dem erhöhten Fehlbetrag, sollte der Märkische Kreis den Anteil Vollzeitpflege, bei mindestens gleichzeitiger Reduzierung der Falldichte im Bereich der Heimerziehung, erhöhen.	186
			E11.2	Das Kreisjugendamt sollte für eine bessere Steuerung der Hilfen und eine transparentere Darstellung der Aufwendungen seine Controlling-Tätigkeiten erweitern. Dabei sollte das Kreisjugendamt die Fallzahlen und auch die Steigerungen in den einzelnen Hilfearten analysieren und Gegenmaßnahmen entwickeln.	188
F12	Mit offenen Akquiseveranstaltungen eines Trägers und dem Erstellen eines Werbevideos wirbt der Märkische Kreis offensiv um neue potentielle Pflegeeltern.	192	E12	Der Märkische Kreis sollte weiterhin die Akquise von potenziellen Pflegefamilien betreiben. Auch um den Anteil der Vollzeitpflegefälle erhöhen zu können.	196
F13	Die Aufwendungen für die Heimunterbringung stellen im Märkischen Kreis 2020 die größte Aufwandsposition dar. Die erhöhte Falldichte wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Das Kreisjugendamt könnte die Verfahrensstandards mit eigenen Konzepten zur Rückführung und Verselbständigung aufwerten.	196	E13.1	Das Kreisjugendamt sollte die hohen Fallzahlen im Bereich der Heimunterbringung in Form einer Fallrevision analysieren und die Fallzahlen perspektivisch reduzieren. Darüber hinaus sollte der Kreis die Laufzeiten auswerten und die Rückführungsarbeit verstärken.	198
			E13.2	Der Märkische Kreis sollte ein eigenes Rückführungs- und Verselbständigungskonzept entwickeln. Mit regelmäßigen Auswertungen von Kennzahlen in Bezug auf Rückführung und Verselbständigung sollte der Kreis die fachlichen Auswirkungen messen und bei abweichenden Entwicklungen ggf. nachsteuern.	198
F14	Das Kreisjugendamt überarbeitet aktuell die Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Fehlende Auswertungen zu den Integrationsshelfern erschweren in 2020 die Analyse.	199	E14	Vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen sollte das Kreisjugendamt wie geplant die Überarbeitung der Verfahrensstandards für die Eingliederungshilfe zeitnah finalisieren und in die Dienstanweisung integrieren. Darüber hinaus sollte der Kreis die Fälle für die Integrationsshelfer regelmäßig separat auswerten und dort, wo es möglich ist, Poollösungen integrieren.	201

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner gesamt	100.793	100.171	99.874	99.453	99.456
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	17.770	17.564	17.585	17.428	17.482
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	21.330	20.964	20.839	20.655	20.671

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE in Euro	12.535.172	12.043.273	13.063.963	13.898.455	14.563.138
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	594	582	634	681	711
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	20.854
Ambulante Aufwendungen HzE in Euro	2.279.395	2.274.370	3.050.941	3.325.105	3.896.746
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	9.473
Stationäre Aufwendungen HzE in Euro	10.255.777	9.768.903	10.012.752	10.573.350	10.666.391
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.970	37.571	37.491	39.711	38.231
Falldichte HzE					
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	34,11
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	60,43
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	48,51	49,07	50,61	51,49	55,08

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	330.553	298.219	479.943	628.861	706.954
Hilfefälle	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	100
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	896.441	734.933	820.276	917.963	1.028.481
Hilfefälle	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	121
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	165.878	202.072	410.304	644.008	852.392
Hilfefälle	8,25	7,75	12,67	18,08	22
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.250.472	2.098.055	2.233.271	2.393.181	2.542.924
Hilfefälle	124	116	124	126	140
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.714.303	5.187.378	5.326.738	6.004.513	6.469.076
Hilfefälle	101	88,67	86,50	91,25	102
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	74.977	42.775	0,00	0,00	19.286
Hilfefälle	0,83	0,50	0,00	0,00	0,25
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.004.590	1.309.750	1.725.349	1.555.896	1.381.692
Hilfefälle	55,66	73,75	87,16	93,42	97,33

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.933.107	2.064.127	1.910.824	1.532.166	1.259.072
Hilfefälle	72,08	70,92	76,16	71,76	62,59
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	20,25	20,86	23,41	22,24	19,63
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer					
Aufwendungen für UMA in Euro	2.905.718	1.891.850	798.546	215.937	183.888
Hilfefälle	65,67	46,49	24,50	9,24	7,75

5. Hilfe zur Pflege

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des **Märkischen Kreises** im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgt zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Hilfe zur Pflege ist hiervon betroffen. Es ist derzeit nicht abschätzbar und beurteilbar, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Pflege auswirken werden.

Hilfe zur Pflege

Die Prüfung der gpaNRW beruht im Wesentlichen auf Kennzahlenvergleichen. Wesentliche Bezugsgröße in der Prüfung Hilfe zur Pflege ist die Gesamtzahl der Leistungsbezieher. Der Märkische Kreis konnte für das Vergleichsjahr 2020 die Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege nicht beziffern. Die Kennzahlen des Märkischen Kreises sind deshalb überwiegend nicht in den interkommunalen Vergleich aller Kreise eingeflossen. Die Leistungsbezieher Tages- und Kurzzeitpflege machen erfahrungsgemäß nur einen kleinen Anteil an den Leistungsbeziehern insgesamt aus. Die Analyse erfolgt deshalb anhand der näherungsweise ermittelten Kennzahlen. Zukünftig sollte der Kreis auch die Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege auswerten und in die Steuerung einbeziehen.

Die Hilfe zur Pflege ist zunehmend geprägt vom **demografischen Wandel** und den grundlegenden gesetzlichen Änderungen in den letzten Jahren. Im Märkischen Kreis leben im Vergleich zu den anderen Kreisen schon jetzt überdurchschnittlich viele ältere Menschen. Mit zunehmendem Alter steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Der Anteil an potenziell pflegebedürftigen Personen wird nach den Prognosen von IT.NRW zukünftig noch weiter steigen und zeitgleich die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Wenn der steigende pflegerische Bedarf nicht aus eigenen Mitteln, bspw. durch familiäre Pflege oder Nachbarschaftshilfe, Einkommen und Vermögen sowie den Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden kann, führt das zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII. Bereits jetzt können vergleichsweise viele Pflegebedürftige im Märkischen Kreis die Pflege nicht aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegekasse sicherstellen. Das belastet den Kreis bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgung. Der Märkische Kreis sollte deshalb Prognosen zum zukünftigen Pflegebedarf vornehmen und, sofern notwendig und möglich, Steuerungsmaßnahmen einleiten. Der Märkische Kreis berücksichtigt die strukturellen Gegebenheiten unter anderem in der örtlichen Planung der pflegerischen Angebotsstruktur. Diese **kommunale Pflegeplanung** ist Grundlage für die Steuerung der Pflege Landschaft. Der Märkische Kreis zeigt hier die Versorgungsstruktur auf, bewertet diese und

formuliert Handlungsbedarfe. Das Angebot an vollstationären Pflegeplätzen sowie die Kurzzeit- und Tagespflege sind nach den Darstellungen des Märkischen Kreises noch ausbaufähig. Die Ergebnisse dieser Prüfung bestätigen diese Einschätzung. Der Märkische Kreis sollte deshalb weiterhin den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.

Wenn die steigenden Pflegebedarfe nicht mehr selbst gedeckt werden können, wird das zu steigenden **Transferaufwendungen** und damit auch einen höheren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege führen. Bereits jetzt hat der Märkische Kreis im interkommunalen Vergleich die höchsten **Transferaufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant**. Diese übersteigen sogar die **stationären Transferaufwendungen je Leistungsbezieher stationär**. Die Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege werden zunehmend von den Leistungsbeziehern in ambulanten Wohngemeinschaften geprägt. Aufgrund der vergleichsweise hohen Kosten für die Pflege in ambulanten Wohngemeinschaften ist die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in diesen Einrichtungen derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Auch im Märkischen Kreis sind die Leistungsbezieher in den ambulanten Wohngemeinschaften zumindest teilweise für die hohen Aufwendungen verantwortlich. Der Märkische Kreis sollte deshalb wie geplant den Aufbau einer neuen Vergütungsstruktur für die ambulanten Wohngemeinschaften vorantreiben. Der Märkische Kreis sollte außerdem analysieren, welche weiteren Gründe es dafür gibt, dass die Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant höher sind als bei allen anderen Kreisen.

Neben steigenden Transferaufwendungen hat auch der Rückgang von Erträgen negative Auswirkungen auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege. Das Angehörigen-Entlastungsgesetz hat die Refinanzierungsmöglichkeiten der Kreise stark eingeschränkt. Auch beim Märkischen Kreis sind in der Folge die **Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege** stark zurückgegangen. Nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes haben die weiteren Refinanzierungsmöglichkeiten des Sozialhilfeträgers an Bedeutung gewonnen. Hierzu zählt z. B. die Überleitung und Verfolgung von **sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen** nach § 93 SGB XII. Der Märkische Kreis sollte die Verfolgung dieser Ansprüche deshalb intensivieren und insbesondere auch vertragliche Ansprüche auf sich überleiten und geltend machen.

Die **Personalsituation** in der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege ist bereits seit einiger Zeit sehr angespannt. Das ist insbesondere auf viele Fluktuationen, einen hohen Einarbeitungsaufwand, die Corona Pandemie sowie weitere Belastungen der Fachkräfte durch z. B. gesetzliche Änderungen zurückzuführen. Soll und Ist der Personalausstattung stimmen nach eigenen Angaben aktuell nicht überein. Der Märkische Kreis sollte deshalb zukünftig die tatsächliche Stellenbesetzung nachhalten und über ein Personalbemessungsverfahren den Personalbedarf regelmäßig ermitteln. Die Einführung einer elektronischen Akte könnte langfristig die Prozesse in der Sachbearbeitung optimieren und Vertretungsmöglichkeiten vereinfachen.

Der Märkische Kreis berücksichtigt schon seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“, was sich unter anderem in dem **Einsatz von Pflegefachkräften in der Leistungsgewährung** sowie der **Pflegeberatung** des Kreises widerspiegelt. Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für Pflegebedürftige und deren Angehörige eine wichtige Funktion. An dieser Stelle haben die Kreise auch die Möglichkeit Pflegebedürftige zu erreichen, die häuslich versorgt werden und keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Der Märkische Kreis arbeitet deshalb zusammen mit dem Kreis Soest an neuen digitalen und ortsunabhängigen Zugängen

zur Pflegeberatung. Aufgrund der Bedeutung der Pflegeberatung für eine qualifizierte Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung bewertet die gpaNRW das gemeinsame Projekt sehr positiv.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach der Definition der gpaNRW folgende Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen (ambulant) und in Einrichtungen (stationär),
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen (z. B. §§ 27, 27a, 27b, 70, 71, 73 SGB XII),
- Pflege- und Wohnberatung,
- Wohn- und Teilhabegesetz-Behörde (WTG-Behörde, ehemals Heimaufsicht),
- Pflegewohngeld (§ 14 APG NRW³¹),
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW).

Nicht erfasst werden die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Hilfe zum Lebensunterhalt.

Ziel der Prüfung ist es, auf eventuelle Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungsmechanismen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten. Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den Kreisen in NRW. Auch die Entwicklung der Anzahl der Leistungsbeziehenden ist Bestandteil der Betrachtung.

Für die tiefere Analyse bezieht die gpaNRW das Finanz- und Fachcontrolling im Sozialamt und die Steuerung der Leistungsgewährung sowie der Pflegelandschaft in die Prüfung ein. Hierfür wertet die gpaNRW örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

³¹ Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW)

5.3 Demografische Entwicklung

- ➔ Im Märkischen Kreis ist der Anteil an älteren Menschen bereits jetzt überdurchschnittlich. Dieser wird weiter steigen. Das führt zu belastenden Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Versorgung in der Pflege.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig weiter abnehmen. Einige der Gründe hierfür sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Pflegebedürftige können durch professionelle Unterstützung länger in ihren Wohnungen bleiben.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger wächst.
- Die unterschiedliche Angebotsstruktur der Träger wirkt sich auf die Art der Versorgung der pflegebedürftigen Menschen aus.

Bevölkerungsstruktur 2020³²

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil EW von 45 bis unter 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	31,00	27,52	30,51	30,78	31,33	32,30	31
Anteil EW ab 65 bis unter 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent	15,11	12,70	14,57	14,97	15,41	16,29	31
Anteil EW ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	7,13	5,67	6,48	6,91	7,35	7,88	31

Im **Märkischen Kreis** leben überdurchschnittlich viele ältere Menschen. In mehr als 50 Prozent aller Kreise sind die Bevölkerungsanteile in den Altersgruppen „ab 65 bis unter 80 Jahre“ und „ab 80 Jahren“ niedriger als im Märkischen Kreis. Mit zunehmendem Alter steigt das Risiko der

³² Stand zum 31.12.2019; Quelle: IT.NRW

Pflegebedürftigkeit. Insbesondere die Altersgruppe ab 80 Jahren hat erfahrungsgemäß einen hohen Unterstützungs- und Pflegebedarf und damit ein hohes Pflegerisiko. Laut dem Pflege-Thermometer 2018 besteht beispielsweise das größte Risiko der Pflegebedürftigkeit für Frauen, die über 90 Jahre sind.³³ Eine zunehmende Alterung in der Bevölkerung bedeutet folglich auch einen erhöhten Bedarf an (vor-)pflegerischen Angeboten. Wenn der pflegerische Bedarf nicht aus eigenen Mitteln, bspw. durch familiäre Pflege oder Nachbarschaftshilfe, Einkommen und Vermögen sowie den Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt werden kann, führt das zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Im Märkischen Kreis ist der Anteil an Einwohnern und Einwohnerinnen von 45 bis unter 65 Jahre allerdings ebenfalls leicht überdurchschnittlich. Mehr als die Hälfte der Kreise im interkommunalen Vergleich hat niedrigere Anteile an Einwohnerinnen und Einwohnern in dieser Altersgruppe. Die Zahl an potenziellen Pflegepersonen wie Angehörige, Nachbarn, Pflegekräfte, usw. ist damit im Märkischen Kreis aktuell noch überdurchschnittlich ausgeprägt. Allerdings wurde in der überörtlichen Prüfung des Märkischen Kreises im Jahr 2011 festgestellt, dass es scheinbar eine erhöhte Nachfrage an ambulanten Pflegeleistungen wegen fehlender familiärer Unterstützungsmöglichkeiten gibt. Inwieweit die Pflegebedürftigen im Märkischen Kreis die Pflege tatsächlich aus eigenen Mitteln sicherstellen können, wird im Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent näher analysiert.

Gemäß den Prognosen von IT.NRW wird die Bevölkerung des Märkischen Kreises in der Altersgruppe der über 65-Jährigen von 2018 bis 2040 um rund 24 Prozent zunehmen. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 18 bis unter 65 wird zeitgleich um rund 24 Prozent sinken.³⁴ Der Bedarf an Pflegeleistungen wird im Märkischen Kreis somit zukünftig steigen und parallel dazu die Anzahl potenzieller Pflegepersonen abnehmen. Es besteht die Gefahr von Versorgungslücken durch zu wenige Pflegepersonen bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen. Die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit wird in der Folge vielfach nicht mehr sichergestellt sein. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch die oben genannten Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss. Außerdem steigt das Risiko von Versorgungsengpässen, wenn der Pflegebedarf aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels nicht durch kommerzielle Anbieter gedeckt werden kann. Nicht zuletzt werden die steigenden Pflegebedarfe und die fehlende häusliche Unterstützung zu höheren Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege führen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklungen wird die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege und deren Finanzierung den Märkischen Kreis in den nächsten Jahren vor Herausforderungen stellen. Der Kreis sollte deshalb Prognosen zum zukünftigen Pflegebedarf vornehmen und, sofern notwendig und möglich, Steuerungsmaßnahmen einleiten. Viele Faktoren in der Hilfe zur Pflege sind nur bedingt steuerbar, z. B. Bevölkerungsentwicklung, soziostrukturelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Entwicklungen. Der Fokus liegt deshalb insbesondere auf präventiven vorpflegerischen Angeboten und Maßnahmen. Der Märkische Kreis bezieht die strukturellen Gegebenheiten bereits in die örtliche Planung der pflegerischen Angebotsstruktur ein. Der Kreis zeigt im Pflegebericht unter anderem die prognostizierte

³³ Vgl. Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. v., Pflege-thermometer 2018, Seite 21 (https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/Pflege_Thermometer_2018.pdf)

³⁴ IT.NRW - Kommunalprofil Märkischer Kreis (<https://www.it.nrw/sites/default/files/kommunalprofil/I05962.pdf>)

Bevölkerungsentwicklung der einzelnen kreisangehörigen Städte und Gemeinden auf.³⁵ Außerdem ist die Gestaltung des demografischen Wandels ein Handlungsschwerpunkt der Kreisverwaltung im Zusammenhang mit dem Leitziel „Der Kreis mit steigender Lebensqualität“.³⁶ Der Kreis strebt hier unter anderem an, mithilfe von Handlungsempfehlungen und eigenen Maßnahmen, ein Familien- und Senioren-gerechtes Leben im Kreis zu fördern.³⁷ Der Märkische Kreis versucht somit sich auf die durch den demographischen Wandel bevorstehenden Veränderungen einzustellen und berücksichtigt diese in seinen Planungen. Weitere Ausführungen zur Steuerung des Kreises folgen im Kapitel 5.6 Steuerung und Controlling.

5.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

➔ Feststellung

Der Märkische Kreis konnte die Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege für 2020 nicht beziffern. Ein Vergleich mit den anderen Kreisen ist in dieser Prüfung daher nur eingeschränkt möglich.

Die Mehrheit der Kennzahlen in diesem Bericht basiert auf der Gesamtzahl der Leistungsbezieher als Bezugsgröße. Der **Märkische Kreis** konnte die Leistungsbezieher gesamt allerdings nicht valide erheben. Das hängt damit zusammen, dass die Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen der Tages- und Kurzzeitpflege im Vergleichsjahr 2020 nicht beziffert werden konnten. Der Märkische Kreis hat die Leistungsbezieher Kurzzeitpflege im Vergleichsjahr 2020 nicht in der Fachsoftware erfasst. Die Leistungsbezieher Tagespflege konnten nicht ausgewertet werden. Die Kennzahlen des Märkischen Kreises sind deshalb überwiegend nicht in den interkommunalen Vergleich aller Kreise eingeflossen. Die Leistungsbezieher Tages- und Kurzzeitpflege machen erfahrungsgemäß nur einen kleinen Anteil an den Leistungsbezieher insgesamt aus. Für eine näherungsweise Einordnung des Märkischen Kreises vergleicht die gpaNRW deshalb im weiteren Berichtsverlauf die auf Basis der vorhandenen Daten ermittelten Kennzahlen mit den validen Ergebnissen der anderen Kreise.

Die Tagespflege kann als Entlastungsangebot für pflegende Angehörige an einem oder mehreren Tagen in der Woche einen wichtigen Baustein für den häuslichen Verbleib darstellen. So kann die Tagespflege pflegenden Angehörigen unter anderem die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ermöglichen. Außerdem kann die Tagespflege dafür sorgen, dass pflegende Angehörige Abstand vom anstrengenden Pflegealltag gewinnen und die gewonnene Zeit für eigene Termine, Alltagsarbeiten, soziale Kontakte, Erholung, usw. nutzen. Tagespflege kann auch vorübergehend in Betracht kommen, um Krisen vorzubeugen oder Pflegepersonen bei bestehender Überlastung zu entlasten. Die Kurzzeitpflege kann ebenfalls einen Beitrag zur Verbleib in der Häuslichkeit leisten. Eine Kurzzeitpflege kommt z. B. in akuten Krisensituationen in Betracht, bspw. bei einem krankheitsbedingten Ausfall oder seelischer Überforderung der Pflege-

³⁵ [Pflegebericht 2020 fuer den Maerkischen Kreis.pdf \(maerkischer-kreis.de\)](#)

³⁶ [Haushaltsplan 2022.pdf \(maerkischer-kreis.de\)](#) – Vorbericht zum Haushaltsplan (Seite 17)

³⁷ [Demographischer Wandel - Märkischer Kreis \(maerkischer-kreis.de\)](#)

person sowie einer vorübergehenden Verschlechterung des Gesundheitszustandes der pflegebedürftigen Person. Außerdem kann eine Kurzzeitpflege die Zeit im Anschluss an eine stationäre Behandlung bis zur Erbringung der häuslichen Pflege überbrücken.

Für einen vollständigen Überblick über die Fallzahlen und deren Entwicklung sollte der Märkische Kreis auch die Leistungsbezieher Tagespflege und Kurzzeitpflege auswerten. Der Fachdienst Pflege des Märkischen Kreises hat ausgeführt, dass dies für die Leistungsbezieher Kurzzeitpflege ab dem Jahr 2021 bereits umgesetzt wurde. Der Märkische Kreis sollte zukünftig aber auch die Leistungsbezieher Tagespflege in die Steuerung einbeziehen und das Thema Kurzzeit- und Tagespflege im Hinblick auf den Grundsatz „ambulant vor stationär“ vermehrt in den Blick nehmen. Zur Angebotsstruktur in diesen beiden Bereichen folgen Ausführungen im Kapitel 5.6.1 Pflegeinfrastruktur.

➔ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Steuerung sollte der Märkische Kreis auch die Bezieher von Leistungen der Tagespflege auswerten.

5.4.1 Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

- ➔ Der Märkische Kreis hat in 2020 einen Fehlbetrag Hilfe zur Pflege je Einwohner und Einwohnerin ab 65 Jahre von 430 Euro.

Der Fehlbetrag stellt den Ressourcenverbrauch für die Pflichtaufgabe dar, der je nach Buchungspraxis in den Kreisen unterschiedlich ausfallen kann. Der **Märkische Kreis** setzt beispielsweise eigene Pflegefachkräfte in der Pflegeberatung ein. Ein Teil der Pflegeberatung wird aber auch durch die kreisangehörigen Städte Lüdenscheid und Iserlohn wahrgenommen. Der Kreis beteiligt sich hier an den Kosten für das eingesetzte Personal. Im Märkischen Kreis gibt es außerdem keine Delegation von Aufgaben der Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen. Die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege wird somit vollständig von eigenen Fachkräften übernommen.

Fehlbetrag Hilfe zur Pflege 2020

Kennzahl	Märkischer Kreis
Ordentliche Erträge HzP in Euro	3.352.422
Ordentliche Aufwendungen HzP in Euro	42.584.927
EW ab 65 Jahre	91.222
Fehlbetrag HzP je EW ab 65 Jahre in Euro	430

Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produkts „050 311 004 Hilfen bei Pflegebedürftigkeit“ des Haushaltsplans des Märkischen Kreises gleichzusetzen. Der Fachdienst Pflege hat die ordentlichen Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW aufbereitet und zusammengestellt.

Belastend auf den Fehlbetrag wirken insbesondere die Transferaufwendungen. Die Transferaufwendungen gesamt für Hilfe zur Pflege belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 22,6 Mio. Euro. Davon entfallen rund 19,2 Mio. Euro auf die stationäre Hilfe zur Pflege.

Positive Auswirkungen auf den Fehlbetrag haben die Erträge einer Kommune. Hierzu zählen für das Produkt Hilfe zur Pflege beispielsweise die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung sowie Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen. Diese belaufen sich im Jahr 2020 auf rund 194.000 Euro.

Entwicklung Fehlbetrag HzP je EW ab 65 Jahre in Euro

2017	2018	2019	2020
409	396	406	430

Die ordentlichen Aufwendungen sind von 39,7 Mio. Euro in 2017 auf 42,6 Mio. Euro in 2020 gestiegen. Die ordentlichen Erträge zeitgleich von 2,9 Mio. Euro auf 3,4 Mio. Euro. Im Betrachtungszeitraum konnten der Anstieg der ordentlichen Erträge den Anstieg der ordentlichen Aufwendungen somit nicht ausgleichen. Der Fehlbetrag Hilfe zur Pflege ist in der Folge von 2017 bis 2020 um rund fünf Prozent gestiegen. Weitere Analysen zu den Aufwendungen und Erträgen für Hilfe zur Pflege folgen in den Kapiteln 5.4.2.3 und 5.4.2.5.

5.4.2 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Der Fehlbetrag wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen beispielsweise die Leistungsdichte, die Aufwendungen je Leistungsbezieher und die ambulante Quote.

Mit Hilfe geeigneter Steuerungsmaßnahmen sollte der Kreis den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung so niedrig wie möglich halten. Geeignete Steuerungsmaßnahmen umfassen beispielsweise eine gute Zugangssteuerung, präventive Maßnahmen und beratende Angebote sowie die Beachtung des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

Die nachfolgend beschriebenen Faktoren haben nicht nur Einfluss auf den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege, sondern weisen auch untereinander deutliche Zusammenhänge auf. Die Kennzahl „Transferaufwendungen HzP je Leistungsbezieher“ wird beispielsweise maßgeblich von der Kennzahl „Ambulante Quote“ beeinflusst.

Die Einflussfaktoren sind im unterschiedlichen Ausmaß steuerbar. Die strukturellen Zusammenhänge sowie die Steuerbarkeit stellt die gpaNRW im Folgenden genauer dar. Dazu zählen:

- Eine umfassende Zugangssteuerung sowie ein geregeltes Hilfeverfahren, unterstützt durch Pflegefachkräfte.
- Eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege durch ausreichend qualifiziertes Personal.
- Eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung mit dem Einsatz von Pflegefachkräften, die pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen beratend unterstützt.

- Eine Steuerung der Pflegelandschaft durch die kommunale Pflegeplanung, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur (auch im vorpflegerischen Bereich) vorzuhalten. Dazu zählt ein kommunal gesteuertes Quartiersmanagement.
- Ein Fach- und Finanzcontrolling mit entsprechenden Kennzahlen, die Optimierungs- und Steuerungsmöglichkeiten in finanzieller und fachlicher Hinsicht aufzeigen.

Zusätzlich haben auch gesetzlichen Änderungen Einfluss auf den Fehlbetrag. In den letzten Jahren zählen hierzu beispielsweise:

- die Einführung der Pflegestärkungsgesetze I-III von 2015 bis 2017,
- die Einführung des Angehörigenentlastungsgesetzes in 2020,
- die Einführung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung in 2022.

Diese haben teilweise zu einer Entlastung der örtlichen Sozialhilfeträger durch beispielsweise höhere Leistungen der Pflegeversicherung geführt. Teilweise hatte diese aber auch eine Belastung der örtlichen Sozialhilfeträger zur Folge. So sind durch das Angehörigenentlastungsgesetz die Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen nahezu entfallen.

5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

- ➔ Der Märkische Kreis hat in 2020 auch ohne die Leistungsbezieher Tages- und Kurzzeitpflege einen sehr hohen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI. Das belastet den Kreis bei der Sicherstellung und Finanzierung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung.

Leistungen der Pflegeversicherung sind im SGB XI geregelt. Diese haben Vorrang gegenüber den Leistungen des SGB XII. Das SGB XII tritt für Leistungen ein, die das SGB XI nicht abdeckt. Die Leistungsbezieher des SGB XII erhalten in der Regel auch Leistungen nach dem SGB XI. Eine Ausnahme stellen lediglich die nicht-versicherten Personen dar. Die Kennzahl „Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent“ stellt die Anzahl der SGB XI-Empfänger und Empfängerinnen ins Verhältnis zu den Leistungsbeziehern, die SGB XII-Leistungen erhalten.

Anteil Leistungsbezieher an den Pflegebedürftigen³⁸ nach dem SGB XI in Prozent

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.*	4,94	5,76	6,50	7,48	9,24	27

³⁸ Pflegebedürftige lt. Pflegestatistik SGB XI 2019 (IT.NRW)

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Der für den **Märkischen Kreis** ermittelte Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI liegt bei 8,09 Prozent. Mit diesem Wert würde der Märkische Kreis im interkommunalen Vergleich zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten Anteilen gehören. Aufgrund der fehlenden Bezieher und Bezieherinnen von Leistungen der Tages- und Kurzzeitpflege ist der Anteil an Leistungsbezieher SGB XII in der Realität sogar noch etwas höher. Im Märkischen Kreis können folglich sehr viele pflegebedürftige Menschen die Pflege nicht durch eigene Mittel und die Leistungen der Pflegeversicherung decken. Inwieweit nicht-pflegeversicherte Leistungsbezieher das Ergebnis des Märkischen Kreises beeinflussen, ist nicht bekannt. Es ist aber davon auszugehen, dass dieser Personenkreis aufgrund der grundsätzlichen Versicherungspflicht nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII sowie Pflegegeld nach dem APG NRW in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Kreises ab. Indikatoren hierfür sind beispielsweise die Anzahl der Bezieher von existenzsichernden Leistungen und wirtschaftliche Strukturmerkmale wie die Kaufkraft der Einwohner. Der Märkische Kreis hat im Vergleich zu den anderen Kreisen eine sehr hohe SGB II-Quote und auch die Anzahl der Bezieher und Bezieherinnen von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII steigt stetig an. Von 2017 bis 2020 hat die Zahl dieser Leistungsbezieher um rund 16 Prozent zugenommen. Gerade dieser Personenkreis wird im Pflegefall auf Hilfe zur Pflege angewiesen sein, weil das Einkommen und Vermögen nicht zur Deckung der Pflegekosten ausreicht. Bei den wirtschaftlichen Strukturen zeigen sich im Märkischen Kreis aber ausschließlich positive Abweichungen von den Durchschnittswerten aller Kreise. Die allgemeinen Deckungsmittel und das Bruttoinlandsprodukt sind beispielsweise höher als bei drei Vierteln aller Kreise. Der hohe Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI ist nach diesen Feststellungen somit nur teilweise auf die soziostrukturellen Rahmenbedingungen des Märkischen Kreises zurückzuführen. Erhebungen zu den Einkommensverhältnissen der Einwohnerinnen und Einwohner führt der Fachdienst Pflege nicht durch. Basierend auf eigenen Erfahrungswerten hat der Fachdienst aber ausgeführt, dass es im Kreisgebiet viele Einwohner und Einwohnerinnen mit sehr geringen finanziellen Mitteln gibt. Damit gibt es im Märkischen Kreis einen deutlichen Gegensatz zwischen der starken Wirtschaftskraft und einer hohen Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern mit niedrigem Einkommen. Eine weitere Ursache für den hohen Anteil an Leistungsbezieher SGB XII könnten hohe Kosten für die Pflege sein. Wenn die Pflegekosten im Märkischen Kreis verhältnismäßig hoch sind, können viele Pflegebedürftige die Pflege, trotz vergleichsweise guter wirtschaftlicher Voraussetzungen, nicht aus eigenen Mitteln sicherstellen. Zieht man hier die Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege als Indikator heran, sind diese im Bereich der ambulanten Hilfe zur Pflege tatsächlich höher als bei allen anderen Kreisen. Allerdings werden die Transferaufwendungen auch von anderen Faktoren, wie z. B. der Höhe der Einkommenseinsätze, beeinflusst. Weitere Analysen zu den Aufwendungen Hilfe zur Pflege folgen im Kapitel 5.4.2.3. Auch die in der Vergangenheit dargestellte feh-

lende familiäre Unterstützung könnte erneut eine Ursache für den hohen Anteil an Leistungsbeziehern an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI sein.³⁹ Fehlende familiäre bzw. häusliche Unterstützung kann zu einer vermehrten Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege führen.

Insgesamt ist der Märkische Kreis folglich strukturell nicht nur durch eine hohe Zahl von (potenziellen) Pflegebedürftigen belastet⁴⁰, sondern zusätzlich auch durch einen hohen Anteil an Leistungsbeziehern innerhalb dieses Personenkreises. Das kann sich unter anderem negativ auf die Leistungsdichte auswirken, welche nachfolgend näher analysiert wird.

5.4.2.2 Leistungsdichte

- ➔ Die für 2020 näherungsweise ermittelte Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre ist im Märkischen Kreis sehr hoch.

Die gpaNRW definiert die Leistungsdichte als Anzahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahre.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 EW ab 65 Jahre 2020

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.*	11,67	15,27	16,84	18,08	22,45	27

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Der **Märkische Kreis** hat für 2020 insgesamt 1.810 Leistungsbezieher erfasst. Bezogen auf die 91.222 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre ergibt sich eine Leistungsdichte von 19,84. Damit ist die für 2020 näherungsweise ermittelte Leistungsdichte im Märkischen Kreis sehr hoch. Der Kreis gehört zu den 25 Prozent der Kreise mit den höchsten einwohnerbezogenen Fallzahlen. Die fehlenden Daten zu den Beziehern und Bezieherinnen von Leistungen der Tages- und Kurzzeitpflege wirken sich an dieser Stelle entlastend auf die Kennzahl aus. Tatsächlich ist die Leistungsdichte somit noch etwas höher als hier dargestellt. In der letzten Vollprüfung Hilfe zur Pflege durch die gpaNRW lag die Leistungsdichte im Jahr 2009 bei 19.

³⁹ s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

⁴⁰ s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Märki- scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher HzP ambulant je 1.000 EW ab 65 Jahre	2,73	0,73	1,55	1,81	2,62	6,31	28
Leistungsbezieher HzP stationär je 1.000 EW ab 65 Jahre	k. A.*	9,11	13,66	14,89	16,04	19,51	29

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Differenziert nach ambulanter und stationärer Hilfestellung hat der Kreis sehr viele Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben eine niedrigere Leistungsdichte Hilfe zur Pflege ambulant. Bei der Leistungsdichte Hilfe zur Pflege stationär würde der Kreis mit 17,11 Leistungsbeziehern HzP stationär je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 65 Jahre ebenfalls zu dem Viertel der Kreise mit den höchsten einwohnerbezogenen Fallzahlen für die Hilfe zur Pflege stationär gehören. Auch hier wirken sich die fehlenden Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen der Tages- und Kurzzeitpflege entlastend auf die Kennzahl aus. Die Leistungsdichte Hilfe zur Pflege stationär ist in der Realität somit noch etwas höher. Im Märkischen Kreis leben damit vergleichsweise viele Menschen, die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erhalten. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem bereits festgestellten hohen Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI.

Die Leistungsdichte wird insbesondere durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Bevölkerungsstruktur,
- soziostrukturelle Rahmenbedingungen,
- gesetzliche Entwicklungen,
- Kosten der Pflege und
- Steuerungsleistungen des Kreises.

Wie zuvor ausgeführt, gibt es im Märkischen Kreis einen hohen Anteil an älteren Menschen, die potenziell pflegebedürftig sind.⁴¹ Das kann sich negativ auf die Falldichte auswirken. Bei den soziostrukturellen Rahmenbedingungen zeigen sich im Märkischen Kreis sowohl be- als auch entlastende Faktoren.⁴² Wie bereits festgestellt, können viele Pflegebedürftige im Kreisgebiet

⁴¹ s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

⁴² s. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI in Prozent

ihren pflegerischen Bedarf aber tatsächlich nicht aus eigenen Mitteln decken. Das wirkt sich belastend auf die Falldichte aus. Auf die Steuerung der Hilfe zur Pflege durch den Märkischen Kreis wird im weiteren Berichtsverlauf noch eingegangen.

5.4.2.3 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

➔ Feststellung

Der Märkische Kreis hat die höchsten Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe sollte ein Kreis die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich halten.

Den größten Anteil der Aufwendungen bei der Hilfe zur Pflege stellen die Transferaufwendungen dar. Diese analysieren wir daher im Folgenden genauer. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Landschaftsverband) sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2020

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.*	9.679	10.752	11.233	11.972	13.136	25

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Der **Märkische Kreis** hat in 2020 Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege von rund 22,8 Mio. Euro. Ohne die Transferaufwendungen für Tages- und Kurzzeitpflege belaufen sich diese auf rund 22,6 Mio. Euro. Bezogen auf die 1.810 Leistungsbezieher ohne Tages- und Kurzzeitpflege ergeben sich Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege von 12.502 Euro je Leistungsbezieher. Im Vergleich zu den validen Werten der anderen Kreise (inklusive Aufwendungen und Fallzahlen für Tages- und Kurzzeitpflege) hat der Märkische Kreis damit in 2020 sehr hohe Aufwendungen für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher.

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher ambulant und stationär 2020

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwen-dungen HzP ambu-lant je Leistungs-bezieher ambulant in Euro	14.100	5.723	7.861	9.220	10.816	14.100	28
Transferaufwen-dungen HzP statio-när je Leistungs-bezieher stationär in Euro	k. A.*	9.525	11.030	11.447	12.221	13.332	27

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Differenziert nach ambulanten und stationären Aufwendungen hat der Märkische Kreis bei den ambulanten Aufwendungen je Leistungsbezieher ambulant die höchsten fallbezogenen Aufwendungen im interkommunalen Vergleich. Innerhalb der ambulanten Hilfen zur Pflege ist unter anderem die Betreuung in ambulanten Wohngemeinschaften sehr kostenintensiv. Diese ist in einigen Fällen mit den Aufwendungen für eine vollstationäre Unterbringung gleichzusetzen. Die wachsende Zahl der Leistungsbezieher in ambulanten Wohngemeinschaften ist derzeit Ursache für landesweit steigende Transferaufwendungen für die ambulante Hilfe zur Pflege. Ein hoher Anteil an Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften wirkt sich somit belastend auf die Aufwendungen ambulant je Leistungsbezieher ambulant aus. Nach den Angaben des Fachdienstes Pflege wohnen im Märkischen Kreis rund 30 Prozent der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege ambulant in einer Wohngemeinschaft. Der Anteil an Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften ist im Märkischen Kreis im Vergleich zu vielen anderen Kreisen noch als durchschnittlich anzusehen. Der Märkische Kreis hat im Pflegebericht 2020 ebenfalls ausgeführt, dass die ambulante Wohngemeinschaft noch eine wenig genutzte Pflegeform im Kreisgebiet darstellt. Auch wenn die Zahl in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Allerdings liegen die Kosten für den Aufenthalt in einer Wohngemeinschaft nach der Einschätzung des Fachdienstes bei rund 18.000 Euro jährlich. Auch nach Abzug von Leistungen der Pflegeversicherung und etwaigen Einkommenseinsätzen dürften die Aufwendungen für die Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften damit vergleichsweise hoch sein. Die Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften sind somit zumindest teilweise verantwortlich für die hohen ambulanten Aufwendungen. Ab dem Jahr 2022 erfasst der Märkische Kreis die Aufwendungen für die Wohngemeinschaften deshalb auch separat im Haushaltsplan.

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass die Möglichkeit der selbstverantworteten Wohngemeinschaften deutlich häufiger genutzt wird als die der anbieterverantworteten Wohngemeinschaften. Tatsächlich sind die Mehrheit der Wohngemeinschaften aber anbieterverantwortet. Das ist auch im Märkischen Kreis der Fall. Zum Stichtag 31. Dezember 2020 gibt es im Märkischen Kreis zwölf anbieterverantwortete Wohngemeinschaften mit 217 Plätzen und acht Wohngemeinschaften mit 74 Plätzen in Selbstverantwortung. Die Pflege in einer Wohngemeinschaft ist grundsätzlich der ambulanten Hilfe zur Pflege zuzurechnen. Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften sind in vielerlei Hinsicht aber vergleichbar mit vollstationären Pflegeeinrichtungen.

Für die Kommunen fehlt dadurch eine eindeutige gesetzliche Regelung zu den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, um den Grundsatz des selbstbestimmten Wohnens in der Sozialhilfe rechtmäßig umzusetzen.

In den Kreisen gibt es daher unterschiedlichste Regelungen zur Vorgehensweise und Feststellung der individuellen Bedarfssituation. Das zeigt sich unter anderem in der Berechnung und Höhe der Betreuungspauschalen, die mit individuellen Richtlinien oder unterstützt durch ein schlüssiges Konzept festgestellt werden. Einige Kreise wiederum verzichten auf die Gewährung von Betreuungspauschalen. Diese stellen den individuellen Bedarf in einer Wohngemeinschaft analog zu der häuslichen Pflege in einer eigenen Wohnung fest. Zudem sind entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungsanbietern zu schließen. Auch hier zeigen sich in den Kreisen unterschiedliche Vorgehensweisen. Der Märkische Kreis schließt mit den Anbietern von ambulanten Wohngemeinschaften eine Vereinbarung nach § 75 SGB XII. Der Kreis arbeitet dabei unter anderem auch mit Betreuungspauschalen. Der Fachdienst Pflege hat ausgeführt, dass der Aufbau einer neuen Vergütungsstruktur aber geplant ist. Insbesondere rasant steigende Kosten bei der Unterbringung in einer Wohngemeinschaft führen nach der Darstellung des Fachdienstes aktuell zu einer deutlichen Mehrbelastung im Haushalt des Kreises. Außerdem liegen die Transferaufwendungen für einen Leistungsbezieher in einer Wohngemeinschaft mittlerweile über den Transferaufwendungen für einen Leistungsbezieher in einer stationären Dauerpflege. Die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen bestätigen diese Einschätzung. Der Märkische Kreis hat deshalb die bislang bestehenden Vereinbarungen mit den Anbietern von ambulanten Wohngemeinschaften gekündigt bzw. nicht verlängert. Aktuell gelten diese übergangsweise fort, bis neue Grundlagen für die Kostenübernahme erarbeitet wurden.

Der Märkische Kreis hat ausgeführt, dass es außerhalb der Wohngemeinschaften einige Fälle in der ambulanten Hilfe zur Pflege gibt, die einen hohen pflegerischen Bedarf haben. Diese sind ebenfalls sehr kostenintensiv und wirken sich somit negativ auf die Kennzahl aus. Die intensive pflegerische Betreuung ist aber notwendig, um eine vollstationäre Unterbringung zu vermeiden.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte analysieren, weshalb die Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant höher sind als bei allen anderen Kreisen. Insbesondere sollte der Kreis die Aufwendungen je Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften untersuchen und den Aufbau einer neuen Vergütungsstruktur vorantreiben.

Ohne die Aufwendungen und Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege belaufen sich die stationären Aufwendungen im Märkischen Kreis auf 12.248 Euro je Leistungsbezieher stationär. Dieses Ergebnis wäre im interkommunalen Vergleich ebenfalls sehr hoch. Mehr als 75 Prozent der Kreise haben niedrigere stationäre Aufwendungen je Leistungsbezieher. Die Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen stehen unter anderem im Zusammenhang mit dem Einrichtungseinheitlichen Eigenanteil (EEE). Der durchschnittliche EEE der Kreise in Zuständigkeit des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) liegt mit Stand 01. Juli 2021 bei 947 Euro. Der EEE im Märkischen Kreis ist mit rund 927 Euro unterdurchschnittlich. Die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind im Märkischen Kreis hingegen überdurchschnittlich. Insgesamt beträgt die durchschnittliche monatliche Zuzahlung für eine vollstationäre Unterbringung

im Märkischen Kreis 1.959 Euro. Der Durchschnitt aller Kreise liegt bei 1.976 Euro.⁴³ Das Preisniveau der Einrichtungen im Märkischen Kreis ist somit etwas niedriger als der Durchschnitt. Die hohen stationären Aufwendungen je Leistungsbezieher lassen sich somit nicht auf hohe Kosten für die stationäre Pflege zurückführen. Der Fachdienst Pflege hat dargestellt, dass nach eigener Einschätzung die Einkommenseinsätze im Märkischen Kreis niedrig sind und der Kreis damit höhere Zuzahlungen zu leisten hat als andere Kreise. Konkrete Erhebungen gibt es hierzu aber nicht.⁴⁴

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung wurden gesetzliche Änderungen zur Reform der Pflegeversicherung verabschiedet. Hierzu zählen unter anderem die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile in der vollstationären Pflege durch die Gewährung von Leistungszuschlägen durch die Pflegeversicherung ab dem 01. Januar 2022. Diese Entlastung der Pflegebedürftigen bei den pflegebedingten Aufwendungen führt auch bei den Sozialhilfeträgern zu einer Entlastung bei den Aufwendungen für die stationäre Hilfe zur Pflege. Nach den Angaben des Fachdienstes Pflege sind in 2022 tatsächlich einige Leistungsbezieher aus dem Leistungsbezug gefallen, weil diese ihre Kosten nun durch die höheren Leistungen der Pflegeversicherung selbst decken können. Allerdings müssen alle ambulanten und stationären Anbieter in der Pflege ihren Beschäftigten seit dem 01. September 2022 eine Entlohnung in Höhe eines Tarifvertrages oder einer kirchlichen Arbeitsrechtsregelung zahlen. Der Entlastung der Pflegebedürftigen und damit auch der Sozialhilfeträger stehen damit auch neue Belastungen durch die Verbesserungen im Personalbereich gegenüber. Inwieweit sich also über das Jahr 2022 hinaus tatsächlich eine Reduzierung der stationären Aufwendungen Hilfe zur Pflege ergibt, bleibt somit abzuwarten.

Neben den dargestellten Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege stationär haben die Leistungsbezieher in der Regel auch einen Anspruch auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW. Zudem kann Pflegewohngeld auch von Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden, die ansonsten die Unterbringungskosten selbst tragen.

Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld in Euro 2020

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7.396	6.287	6.777	7.419	7.791	8.220	27

Die Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld sind im Märkischen Kreis leicht unterdurchschnittlich. Mehr als die Hälfte der Kreise hat höhere Aufwendungen für Pflegewohngeld je Leistungsbezieher Pflegewohngeld. Die Höhe des Pflegewohngeldes ist durch die Kreise aufgrund gesetzlicher Vorgaben nur sehr eingeschränkt steuerbar. Die ambulanten Versorgungsmöglichkeiten spielen hier erneut eine wichtige Rolle. Weniger stationäre Unterbringungen bedingen auch geringere Aufwendungen beim Pflegewohngeld insgesamt.

⁴³ siehe Gremium Stationäre Pflege – Auswertung der Entgelte SGB XI zum Stichtag 01.07.2021; Ziffer 1. Auswertung für den Bereich des LWL zum Stichtag 01.7.2021; Herausgeber: Landschaftsverband Westfalen-Lippe

⁴⁴ s. a. Kapitel 5.4.2.1 Anteil Leistungsbezieher SGB XII an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI

Im Märkischen Kreis gibt es aktuell sechs Pflegeeinrichtungen, die auf Pflegewohngeld nach dem APG NRW verzichtet bzw. aufgrund der fehlenden Umsetzung von baulichen Pflichtmaßnahmen keinen Anspruch mehr auf die Förderung haben. Der Kreis übernimmt in diesen Einrichtungen übergangsweise die gesondert berechenbaren Investitionskosten auf Basis einer Vereinbarung nach § 75 SGB XII aus Mitteln der Sozialhilfe. Diese Aufwendungen sind somit in den Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege stationär enthalten. Der Fachdienst Pflege hat angegeben, dass es sich bei den betroffenen Einrichtungen um eher kleine Einrichtungen handelt. In diesen leben somit auch nur wenige Leistungsbezieher. Die Verschiebung von Pflegewohngeld zu Lasten der Sozialhilfe ist im Märkischen Kreis deshalb aktuell noch gering. Der Fachdienst geht aber davon aus, dass der Anteil unter anderem im Zusammenhang mit dem Wegfall des Bestandsschutzes für die Investitionskostenberechnung von Mieteinrichtungen zukünftig steigen wird.

5.4.2.4 Ambulante Quote

- ➔ Der Märkische Kreis hat eine überdurchschnittliche ambulante Quote. Die Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ steht seit Jahren im Fokus des Kreises.

Das Verhältnis der Leistungsbezieher ambulant zu allen Leistungsbezieherinnen drückt die „Ambulante Quote“ aus.

Anteil Leistungsbezieher ambulant an den Leistungsbezieherinnen in Prozent 2020

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.*	4,78	9,76	11,05	13,87	28,72	27

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Der **Märkische Kreis** hat für 2020 in der Datenerfassung 249 Leistungsbezieher ambulant erfasst. Bezogen auf die 1.810 Leistungsbezieher insgesamt ergibt sich eine ambulante Quote von 13,75 Prozent. Damit würde sich der Kreis im interkommunalen Vergleich über dem Durchschnitt einordnen. Wie bereits ausgeführt sind die Bezieher und Bezieherinnen von Leistungen der Tages- und Kurzzeitpflege nicht in die Berechnung eingeflossen. Hierbei handelt es sich um eine stationäre Leistung, die ambulante Quote des Kreises ist in der Realität also etwas niedriger.

Grundsätzlich ist ein hoher Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Leistungsdichte erstrebenswert. Zum einem wird damit dem Vorrang ambulanter Hilfeleistungen aus § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII Rechnung getragen und zum anderen sind stationäre Hilfen in der Regel kostenintensiver als ambulante Hilfen. Ein hoher Anteil ambulanter Hilfefälle kann sich somit entlastend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag Hilfe zur Pflege auswirken. Tatsächlich liegen beim Märkischen Kreis die Transferaufwendungen für einen Leistungsbezieher in ambulanter Pflege aber über den Transferaufwendungen für einen Leistungsbezieher in stationärer

Dauerpflege.⁴⁵ Eine höhere ambulante Quote würde sich damit aktuell nicht positiv auf die Aufwendungen auswirken.

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen ist die ambulante Quote kein Indikator mehr für die präventive Steuerungsleistung des Kreises und lässt sich nicht mit vorangegangenen Prüfungen der gpaNRW vergleichen. In der letzten Vollprüfung Hilfe zur Pflege ist im Märkischen Kreis in 2010 noch eine ambulante Quote von 28,8 Prozent erreicht worden. Auch der Fachdienst Pflege hat ausgeführt, dass die ambulante Quote in den letzten Jahren gesunken ist. Zwar ist durch die Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs die Zahl der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI gestiegen, gleichzeitig hat sich die Zahl der Leistungsbezieher nach dem SGB XII durch die höheren Leistungen der Pflegeversicherungen und die Verkürzung von Vorversicherungszeiten verringert. Das betrifft insbesondere die Pflegebedürftigen, die ambulant versorgt werden und spiegelt sich auch in den Erhebungen des Märkischen Kreises im Pflegebericht 2020 wider. Demnach werden zum Stichtag 15. Dezember 2019 im Märkischen Kreis rund 80 Prozent der Pflegebedürftigen zu Hause gepflegt. Diese sogenannte Selbsthilfequote ist damit deutlich höher als die hier dargestellte ambulante Quote bei den Leistungsbeziehern Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.

Eine umfassende Zugangssteuerung mit dem Fokus auf eine ambulante Versorgung ist auch weiterhin ein wichtiger Faktor für eine hohe ambulante Quote. Dazu zählen ein gutes Angebot an Maßnahmen im vorpflegerischen (z. B. Begegnungsstätten) und vorstationären Bereich (z. B. ambulante Pflegedienste, Seniorenwohnen, Tages-/Nachtpflege, Betreutes Wohnen) sowie eine durch Pflegefachkräfte unterstützte Beratung und Sachbearbeitung. Aufgrund der vermutlich fehlenden familiären Unterstützung von Pflegebedürftigen gewinnen die genannten Angebote im Märkischen Kreis zusätzlich an Bedeutung. Der Märkische Kreis lebt nach eigenen Aussagen schon seit Jahren den Grundsatz „ambulant vor stationär“. Der Fachdienst Pflege hat beispielsweise ausgeführt, dass die Anzahl der Pflegebedürftigen in Einrichtungen in den letzten Jahren deutlich gesenkt werden konnte. Das wird insbesondere auf die verstärkte Pflegeberatung zurückgeführt. Unter anderem ist eine Pflegeberatung verbindlich für alle Pflegebedürftigen mit einem Pflegegrad unterhalb von 3, die einen Antrag auf Übernahme der Kosten einer vollstationären Pflege stellen. Der Kreis kann so die Heimnotwendigkeit überprüfen und ggfs. Maßnahmen ergreifen, um die häusliche Pflege zu ermöglichen bzw. zu stärken. Weitere Ausführungen zur Pflege- und Wohnberatung folgen im Kapitel 5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung.

5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege

➔ Der Märkische Kreis hat in 2020 unterdurchschnittliche Erträge aus der Unterhaltsheranziehung. Die Erträge sind aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes massiv gesunken.

➔ Feststellung

Die Erträge aus den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind sehr niedrig. Der Kreis setzt für die Verfolgung dieser Ansprüche keine spezialisierte Fachkraft ein. Außerdem verzichtet der Kreis aktuell auf die Verfolgung von vertraglichen Ansprüchen.

Ein Kreis sollte im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege nach § 2 Abs. 2 SGB XII i. V. m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen. Darüber hinaus sollte der

⁴⁵ s. Kapitel 5.4.2.4 Aufwendungen Hilfe zur Pflege

Kreis auch sonstige privatrechtliche Ansprüche wie Schenkungsrückforderungsansprüche prüfen, diese ggf. nach § 93 SGB XII auf sich überleiten und verfolgen.

Seit dem 01. Januar 2020 sind Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen. Es besteht eine gesetzlich normierte Vermutung, dass die Unterhaltsverpflichteten die Jahreseinkommensgrenze im Regelfall nicht überschreiten. Der Kreis kann bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft verpflichten.

Durch die neue Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr zum Unterhalt herangezogen werden. Hierdurch ist eine Möglichkeit zur Refinanzierung der Aufwendungen erheblich eingeschränkt worden. Allerdings können auch weitere privatrechtliche Ansprüche nach § 93 SGB XII übergeleitet und geltend gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise Ansprüche aus vertraglichen Verpflichtungen (Wohnrechte, Leibrenten, Altenteilrechte) oder Ansprüche aus Schenkungsrückforderungsansprüchen nach § 528 BGB.

Erträge aus Unterhalt für HzP je Leistungsbezieher in Euro 2020

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.*	11,43	60,79	109	148	337	23

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Der **Märkische Kreis** hat in 2020 Erträge aus der Heranziehung von Unterhaltspflichtigen von 140.697 Euro. Bezogen auf die rund 1.810 Leistungsbezieher ergeben sich Erträge aus Unterhalt von 77,74 Euro je Leistungsbezieher. Im interkommunalen Vergleich würde der Märkische Kreis damit ein unterdurchschnittliches Ergebnis erzielen. Aufgrund der fehlenden Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege sind die Erträge je Leistungsbezieher tatsächlich noch geringfügig niedriger.

Erträge aus Unterhalt für HzP stationär je Leistungsbezieher stationär und HzP ambulant je Leistungsbezieher ambulant in Euro 2020

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege stationär je Leistungsbezieher stationär	k.A.*	15,26	72,70	121	165	382	23
Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant	7,50	0,00	0,00	1,90	22,10	80,21	21

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Mit rund 139.000 Euro im Jahr 2020 wird der größte Anteil der Erträge aus Unterhalt im Zusammenhang mit der stationären Hilfe zur Pflege erzielt. Der Märkische Kreis verzeichnet hier Erträge von 88,94 Euro je Leistungsbezieher stationär. Auch dieser Wert des Märkischen Kreises liegt unter dem Durchschnitt der anderen Kreise im Vergleich. Die fehlenden Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege begünstigen das Ergebnis. Dieses ist in der Realität somit noch niedriger. Die Erträge aus Unterhalt für Hilfe zur Pflege ambulant liegen in 2020 bei 7,50 Euro je Leistungsbezieher ambulant. Dieses Ergebnis liegt über dem Durchschnitt der anderen Kreise im Vergleich. Das hängt auch damit zusammen, dass einige Kreise die Angehörigen der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen grundsätzlich nicht zum Unterhalt heranziehen. Dies ist kritisch zu beurteilen und nicht gesetzeskonform.

Entwicklung der Erträge aus Unterhalt in Euro

2017	2018	2019	2020
592.905	529.182	637.362	140.697

Die Zeitreihe zeigt, dass die Erträge aus Unterhalt aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes von 2019 auf 2020 um rund 78 Prozent deutlich gesunken sind. Insgesamt gibt es nach den Angaben des Fachdienstes nur noch wenige Einzelfälle, in denen laufend Unterhalt gezahlt wird.

Aufgrund des weitest gehenden Wegfalls von Erträgen aus der Unterhaltsheranziehung gewinnen die übrigen Refinanzierungsmöglichkeiten für den Sozialhilfeträger an Bedeutung. Neben dem Kostenersatz von Erben nach § 102 SGB XII zählt hierzu insbesondere die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen.

Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen für HzP je Leistungsbezieher in Euro

Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k. A.*	20,94	85,02	147	231	539	21

*Das Ergebnis des Märkischen Kreises ist nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen (s. hierzu Kapitel 5.4. Fehlbetrag und Einflussfaktoren)

Entwicklung der Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro

2017	2018	2019	2020
19.476	17.340	20.789	53.301

Die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen haben sich von 2017 bis 2020 mehr als verdoppelt. Dennoch erzielt der Märkische Kreis mit dem näherungsweise ermittelten Ergebnis von 29,45 Euro je Leistungsbezieher bei den Erträgen aus der Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen ein vergleichsweise niedriges Ergebnis. Es ist zu beachten, dass in den Erträgen auch Erträge aus dem Kostenersatz durch Erben nach § 102 SGB XII enthalten sind. Diese gehören gem. unserer Definition nicht zu den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen und sind bei den anderen Kreisen unberücksichtigt geblieben. Außerdem wirken sich auch hier die fehlenden Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege begünstigend auf die Kennzahl aus. Der Märkische Kreis gehört damit zu dem Viertel der Kreise mit den niedrigsten Erträgen aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen.

Beim Vorliegen von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen, bewilligt der Kreis, bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen, in der Regel zunächst die beantragte Leistung. Im Anschluss leitet der Kreis die Ansprüche auf sich über und verfolgt diese. Eine spezialisierte Fachkraft für die Feststellung und Verfolgung der privatrechtlichen Ansprüche gibt es beim Märkischen Kreis nicht. Diese Aufgabe nehmen die Fachkräfte der Leistungsgewährung im Sinne einer ganzheitlichen Fallbearbeitung selbst wahr. Der Fachdienst Pflege hat als Orientierung für die Fachkräfte Standards für die Prüfung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen festgelegt. Aufgrund des Personalmangels in der Leistungsgewährung⁴⁶ konnten nach den Angaben des Fachdienstes die sonstigen privatrechtlichen Ansprüche in der Vergangenheit nicht vollumfänglich verfolgt werden. Eine Reduzierung der Standards wurde erforderlich. In 2019 hat der Fachdienst Pflege neue Standards für die Verfolgung definiert. Die Entwicklung der Erträge zeigt, dass sich die intensiviertere Prüfung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen positiv auf die Erträge ausgewirkt hat. Es fällt aber auf, dass vertragliche Ansprüche aktuell nach wie vor nicht verfolgt werden, wenn diese nicht bedient werden. Der Märkische Kreis sollte die Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen weiter intensivieren und damit versuchen die Erträge weiter zu steigern. Auch aufgrund des weitest gehenden Wegfalls der Erträge aus Unterhalt sollte der Kreis die verbliebenen Möglichkeiten zur Refinanzierung ausschöpfen. Der Einsatz einer spezialisierten Fachkraft könnte die Effizienz der Bearbeitung dieser Sachverhalte steigern und die Fachkräfte der Leistungsgewährung entlasten.

⁴⁶ s. Kapitel 5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte zukünftig auch vertragliche Ansprüche auf sich überleiten und verfolgen, um die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen zu steigern. Der Kreis sollte außerdem den Einsatz einer spezialisierten Fachkraft prüfen.

Die Unterhaltsheranziehung sowie die Überleitung und Verfolgung von sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen erfordern in der Sachbearbeitung ein hohes fachliches Know-How. Der Kreis muss organisatorisch sicherstellen, dass eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleistet ist. Wie die Aufgaben der Hilfe zur Pflege insgesamt organisiert sind und das Personal eingesetzt wird, betrachten wir vertieft im nächsten Kapitel.

5.5 Organisation und Personaleinsatz

5.5.1 Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

Ein Kreis sollte den Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege so organisieren, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist.

Das Aufgabengebiet der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist beim Märkischen Kreis organisatorisch dem Fachdienst 78 Pflege und damit dem übergeordneten Fachbereich 7 Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz zugeordnet. Der Fachdienst 78 untergliedert sich in folgende Sachgebiete:

- Sachgebiet 781 Gesundheits- und Pflegeplanung (Pflegeberatung, Projekte, Gesundheit- und Pflegeplanung),
- Sachgebiet 782 Finanzielle Leistungen (Koordination und Ablauforganisation, Sachbearbeitung, interne Rechnungsstelle, Investitionskosten Tages-, Kurzzeitpflege und ambulante Pflegedienste) und
- WTG-Behörde (Heimaufsicht).

Alle Fachkräfte sind zentral am Standort des Märkischen Kreises in Altena untergebracht.

Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe. Sie sichern einen einheitlichen Ablauf der sachlichen und zeitlichen Arbeitsschritte sowie die rechtzeitige Beteiligung von weiteren Institutionen/Personen. Der Fachdienst Pflege hat Standards für die Fachkräfte festgelegt. Hierzu zählen beispielsweise Qualitätsstandards für die Pflegeberatung, Standards für die Aktenführung und weitere Vorgaben. Außerdem gehören auch Bearbeitungsfristen bzw. Richtwerte für die Fallbearbeitung dazu. So soll beispielsweise innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntwerden das Erstanschreiben versandt und ein Bescheid innerhalb von vier Monaten nach der Antragstellung erteilt werden. Überprüft wird die Einhaltung dieser Vorgaben aber aufgrund der angespannten Personalsituation zurzeit nicht.⁴⁷

⁴⁷ s. Kapitel 5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

Arbeitsplatzbeschreibungen für die Fachkräfte der Leistungsgewährung sowie die Fachkräfte der Pflegeberatung sind ebenfalls vorhanden.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die elektronische Akte soll zeitnah für alle Fachkräfte in der Leistungsgewährung eingeführt werden.

Generell sollte eine Fachsoftware die Arbeit unterstützen und einheitliche Verfahrensweisen sichern. Der Märkische Kreis setzt für die Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege eine Fachsoftware ein. Darüber hinaus soll zeitnah eine Testphase zur elektronischen Akte starten. Diese wird zunächst nur von einigen Fachkräften im Fachdienst, hierzu zählen auch Fachkräfte der Leistungssachbearbeitung, genutzt. Nach erfolgreicher Testphase ist ein Rollout für alle Fachkräfte geplant. Allerdings hat der Fachdienst angeführt, dass sich die Konzeption insgesamt schwierig gestaltet hat und führt das auch auf fehlendes Personal bei der hauseigenen IT sowie dem zuständigen Rechenzentrum zurück. Auch im Fachdienst 78 mussten alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der elektronischen Akte neben der laufenden Sachbearbeitung erledigt werden. Darüber hinaus sorgt die Testphase und Evaluation bei den betroffenen Fachkräften zu einer weiteren zusätzlichen Arbeitsbelastung. Unter anderem muss die laufende Post von den Fachkräften selbst eingescannt werden, weil es beim Märkischen Kreis keine zentrale Scanstelle gibt. Außerdem führen die Fachkräfte Papier- und digitale Akte zunächst parallel weiter. Erst nach erfolgreichem Abschluss der Testphase soll vollständig auf die elektronische Aktenführung umgestellt werden. Dazu gehört auch die Digitalisierung der Altakten, welche durch einen externen Dienstleister vorgenommen wird. Grundsätzlich kann eine digitale Aktenführung die Effizienz bei der Fallbearbeitung steigern, Vertretungsmöglichkeiten optimieren und die Datenlage sowie -qualität für Steuerungszwecke verbessern. Außerdem erhöht sie die zeitliche und räumliche Flexibilität bei der Bearbeitung. Zwar ist die Konzeptionierung und Einführung erfahrungsgemäß mit einem hohen zusätzlichen Personalaufwand verbunden, dieser sollte sich aber langfristig durch die positiven Effekte einer elektronischen Sachbearbeitung wieder auszahlen. Die hohe Fluktuation in der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege beim Märkischen Kreis unterstreicht die Wichtigkeit einer elektronischen Gesamtlösung. Diese kann die (vertretungsweise) Bearbeitung von Fällen bzw. deren vollständige Übernahme deutlich erleichtern.

➔ **Empfehlung**

Zur weiteren Optimierung der Arbeitsabläufe sollte der Märkische Kreis die Einführung einer elektronischen Akte im Bereich Hilfe zur Pflege weiter vorantreiben.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet alle Behörden alle relevanten Verwaltungsleistungen digital anzubieten. Das bedeutet, dass insbesondere die Beantragung von Leistungen zukünftig online erfolgen kann. Hierfür müssen die Antragsprozesse beschrieben und anschließend digitalisiert werden. Für die Umsetzung der elektronischen Akte hat der Fachdienst nach eigenen Angaben erste Prozesse bereits beschrieben. Es fehlt allerdings noch der Antragsprozess, welcher für die Umsetzung des OZG maßgeblich ist. Insgesamt läuft dieses Projekt nach den Angaben des Fachdienstes schleppend. Das hängt auch damit zusammen, dass eine Gesamtlösung durch das Land NRW noch aussteht. Dieses hat für die sozialen Aufgaben übergangsweise die Sozialplattform geschaffen. Bisher ist die Onlinebeantragung für das Arbeitslosengeld II, die Hilfe zum Lebensunterhalt und für das Wohngeld freigeschaltet. Die Hilfe zur Pflege kann derzeit darüber noch nicht online beantragt werden.

5.5.1.1 Delegation von Aufgaben

Der Kreis ist als örtlicher Träger der Sozialhilfe Kostenträger für die Hilfe zur Pflege und für die rechtmäßige Durchführung der an die kreisangehörigen Kommunen delegierten Aufgaben verantwortlich. Er kann auf Grundlage einer geltenden Delegationssatzung den kreisangehörigen Kommunen zur Entscheidung im eigenen Namen die Durchführung der obliegenden Aufgaben nach dem SGB XII übertragen. Hierbei kann sich der Grad und die Ausgestaltung der Delegation von Kreis zu Kreis unterscheiden.

Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII nimmt der **Märkische Kreis** selbst wahr.

Eine Delegation der ambulanten Hilfe zur Pflege auf die kreisangehörigen Kommunen gibt es aktuell bei acht von 31 Kreisen. Lediglich ein Kreis hat die stationäre Hilfe zur Pflege delegiert.

5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

- ➔ Soll und Ist der Personalausstattung für den Bereich Hilfe zur Pflege stimmen nach eigenen Aussagen aktuell nicht überein. Ein sehr hoher Einarbeitungsaufwand, unbesetzte Stellen, die Corona Pandemie sowie weitere Belastungen der Fachkräfte in der Leistungsgewährung haben dazu geführt, dass die Personalsituation angespannt ist.

Ein Kreis sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Der vorherrschende Fachkräftemangel betrifft nicht nur den Gesundheits- und Pflegesektor, sondern auch in den Verwaltungen ist es zunehmend schwieriger qualifiziertes Personal zu gewinnen und langfristig zu binden. Mithilfe einer Personalbedarfsplanung kann sich ein Kreis auf zukünftige Entwicklungen und Veränderungen vorbereiten und so nach Möglichkeit frühzeitig mit der Akquise von Nachwuchskräften beginnen. Gleichzeitig dient die Kenntnis über den tatsächlichen und zukünftigen Personalbedarf als Argumentationsgrundlage bei Haushaltsplanungen und für den Stellenplan.

Eine regelmäßige zentrale Überprüfung des Personalbedarfs für den Bereich Hilfe zur Pflege gibt es zurzeit nicht. Im Wesentlichen erfolgt eine jährliche Fortschreibung des Stellenplans durch die Personalabteilung. Der Fachdienst Pflege steht aber im ständigen Austausch mit dem Personalbereich. Sofern sich Mehrbedarfe oder Veränderungen ergeben, kommuniziert der Fachdienst diese an die Personalabteilung. Auch Nachbesetzungen von vakanten Stellen müssen in diesem Kontext vom Fachdienst begründet werden. Erforderliche Änderungen finden dann Berücksichtigung bei der Aufstellung des Stellenplans. Nach den Angaben des Fachdienstes stimmen Soll und Ist der Personalausstattung aufgrund von vielen Fluktuationen schon seit einiger Zeit nicht überein. Das hat auch zu der im Kapitel 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege dargestellten Anpassung von Standards geführt. Gerade in Bereichen mit vielen Stellen als Einstieg nach der Ausbildung zum gehobenen Dienst sind Fluktuationen keine Seltenheit. Auch beim Märkischen Kreis sind die Stellen in der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege klassisch nach A10 bewertet. Umso länger offene Stellen nicht nachbesetzt werden, umso mehr werden die verbliebenen Fachkräfte belastet. Das kann sich negativ auf die Sachbearbeitung

auswirken und unter anderem zu einem deutlichen Anstieg der Bearbeitungszeiten führen. Eine hohe Fluktuation führt außerdem zu einem sehr hohen Einarbeitungsaufwand und sorgt damit für eine weitere Belastung der verbliebenen Fachkräfte. Aufgrund des Fachkräftemangels und der damit verbundenen Schwierigkeit offene Stellen nachzubesetzen, setzt der Märkische Kreis mittlerweile nicht nur Verwaltungskräfte in der Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege ein, sondern auch ausgebildete Bankkaufleute. Hierbei handelt es sich um eine Strategie zur Personalgewinnung, die der Kreis schon seit einigen Jahren verfolgt. Mittlerweile sind mehr als die Hälfte der Stellen in der Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege mit Quereinsteigern besetzt. Die Initiative des Kreises ist positiv zu bewerten, weil offene Stellen erfolgreich besetzt werden konnten. Aber der Einsatz von Quereinsteigern führt auch zu einem noch höheren Einarbeitungsaufwand, weil auch Grundlagen des Verwaltungshandelns vermittelt werden müssen. Außerdem sind Stellen aufgrund von Kündigungsfristen zurzeit noch unbesetzt. Während und aufgrund der Corona Pandemie kam es zu weiteren personellen Vakanzten. Fachkräfte des Fachdienstes Pflege wurden in anderen Bereichen eingesetzt. Die Ausfälle mussten durch die anderen Fachkräfte kompensiert werden. Verschiedene rechtliche Änderungen beispielsweise im Zusammenhang mit der Grundrente und den Leistungszuschlägen nach dem SGB XI haben zu einer weiteren Arbeitsbelastung geführt. Die Personalsituation in der Leistungsgewährung ist nach eigenen Angaben deshalb bereits seit Jahren sehr angespannt, was unter anderem Bearbeitungs-rückstände zur Folge hat.

Richtwerte für die Personalbemessung hat der Fachdienst nicht festgelegt. Grundsätzlich nutzt der Fachdienst aber die Anzahl der Neuansträge zur Überprüfung der Personalbemessung. Diese werden in einer Excel-Liste separat erfasst. Die angespannte Personalsituation erschwert nach den Angaben des Fachdienstes die Personalbemessung und -bedarfsplanung zusätzlich. Der Fachdienst geht aber davon aus, dass sich die Situation verbessern wird, wenn die offenen Stellen nachbesetzt wurden und die neuen Fachkräfte eingearbeitet sind.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis konnte die tatsächlich besetzten Ist-Stellen nicht benennen. Ein Vergleich der Personalsituation mit den anderen Kreisen ist daher kaum möglich.

Bei der Berechnung des Personaleinsatzes berücksichtigen wir die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen fließen entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit ein. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

Außerdem haben wir die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

Der Märkische Kreis konnte die tatsächliche Stellensituation nicht benennen. Nach den Aussagen des Fachdienstes Pflege gibt es aufgrund der massiven Fluktuation im Bereich Hilfe zur Pflege keine genauen Informationen zu der tatsächlichen Anwesenheit von einzelnen Fachkräften. Deshalb liegen für alle im Rahmen des Berichts betrachteten Personalkennzahlen nur die Vollzeit-Stellen laut Stellenplan vor. Die Ergebnisse des Märkischen Kreises sind somit nicht in den interkommunalen Vergleich aller Kreise eingeflossen. Für die Personalbemessung und vor allem die Personalbedarfsplanung ist es aber wichtig, dass die tatsächliche Stellenbesetzung bekannt ist. Beispielsweise könnte der Märkische Kreis zukünftig eine Quote für ungeplante

Fluktuationen bei den Planungen berücksichtigen und dafür auf die Erfahrungswerte der vorangegangenen Jahre zurückgreifen. Das könnte Stellenvakanzen und Überlastungen minimieren.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte zukünftig die tatsächliche Stellenbesetzung nachhalten und diese in seinen Planungen berücksichtigen. Zudem sollte der Kreis über ein Personalbemessungsverfahren den erforderlichen Personalbedarf regelmäßig ermitteln.

5.5.2.1 Personaleinsatz Leistungsgewährung

Im Stellenplan des **Märkischen Kreises** sind 20,5 Vollzeit-Stellen für die Leistungssachbearbeitung Hilfe zur Pflege ausgewiesen. Aufgrund der fehlenden tatsächlichen Stellenbesetzung stellen wir nachfolgend die validen Ergebnisse der anderen Kreise nachrichtlich dar.

Personaleinsatz Leistungsgewährung 2020

Kennzahl	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher ambulant je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ambulant	k. A.	59	86	91	109	246	16
Leistungsbezieher stationär je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung stationär	k. A.	88	127	149	172	202	23

Eine Unterscheidung hinsichtlich der Sachbearbeitung ambulant und Sachbearbeitung stationär gibt es beim Märkischen Kreis nicht. Bei allen Arbeitsplätzen handelt es sich um Mischarbeitsplätze. Bezieht man alle in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen auf die Gesamtzahl der Leistungsbezieher von rund 2.422, ist eine Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung für rund 118 Leistungsbezieher zuständig. Die zu bearbeitenden Fälle in Zuständigkeit des LWL wurden bei der Berechnung des Personaleinsatzes berücksichtigt. Auch die Pflegewohngeld-Selbstzahler sind bei den stationären Leistungsbeziehern in die Berechnung eingeflossen. Es ist zu beachten, dass sich die fehlenden Leistungsbezieher Tages- und Kurzzeitpflege belastend auf die Kennzahl des Märkischen Kreises auswirken. Tatsächlich ist die Anzahl an Leistungsbeziehern je Vollzeit-Stelle somit noch etwas höher. Aufgrund der fehlenden tatsächlichen Stellenbesetzung und der fehlenden Aufteilung der Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung ambulant und stationär, ist eine Einordnung des Märkischen Kreises im interkommunalen Vergleich nicht möglich. Das bestätigt auch die Bedeutung der Kenntnis über den tatsächlichen Personalbedarf als Grundlage für die Personalbemessung und Personalbedarfsplanung.⁴⁸

Der Märkische Kreis hat die Leistungsgewährung so organisiert, dass es eine ganzheitliche Sachbearbeitung gibt. Das bedeutet, dass alle Fachkräfte mittlerweile auch für die Ermittlung

⁴⁸ s. Kapitel 5.5.2 Personaleinsatz Hilfe zur Pflege

und Verfolgung von Unterhaltsansprüchen sowie sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen zuständig sind. Spezialisierte Fachkräfte setzt der Märkische Kreis nur für die Bearbeitung von Widersprüchen ein, sofern diesen nicht nur die Fachkräfte der Leistungsgewährung abgeholfen werden konnte. Zum Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung wird auf das Kapitel 5.5.2.2 verwiesen.

Der Märkische Kreis setzt in der Leistungsgewährung auch Pflegefachkräfte ein. Der genaue Stellenumfang für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung Hilfe zur Pflege wurde in der Datenerfassung nicht benannt. Die Pflegefachkräfte sind unter anderem für die Bedarfsfeststellung und -überprüfung in der ambulanten Hilfe zur Pflege sowie die Prüfung der Heimnotwendigkeit bei der stationären Hilfe zur Pflege zuständig. Sofern nichtpflegeversicherten Personen die Übernahme der Kosten für Pflegesachleistungen beantragen, fällt auch die Begutachtung dieser Personen in die Zuständigkeit der Pflegefachkräfte. Bei ausschließlicher Beantragung von Pflegegeld übernimmt das Gesundheitsamt die Begutachtung. Bei Rückfragen zu Rechnungen von ambulanten Pflegediensten greifen die Verwaltungskräfte Hilfe zur Pflege ebenfalls auf das Fachwissen der Pflegefachkräfte zurück. Sie sind damit eine wichtige Unterstützung der Leistungssachbearbeitung und arbeiten eng mit dieser zusammen. Der Fachdienst analysiert nach eigenen Angaben regelmäßig die Schnittstellen und Arbeitsprozesse zwischen den Verwaltungskräften in der Leistungsgewährung und den für die Bedarfsfeststellung bzw. -überprüfung eingesetzten Pflegefachkräften. Das hängt auch damit zusammen, dass die Pflegefachkräfte zeitgleich in der Pflegeberatung tätig sind. Für eine qualifizierte Beratung ist es wichtig, dass die Pflegefachkräfte auch ein gewisses Hintergrundwissen hinsichtlich der Voraussetzungen für die Leistungsgewährung vorhalten bzw. auf das Fachwissen der Verwaltungskräfte zurückgreifen können. Umgekehrt sind die Verwaltungskräfte bei der Bewilligung von Leistungen auf die Expertise der Pflegefachkräfte angewiesen. Es gibt daher regelmäßig sogenannte Schnittstellengespräche, in denen die Arbeitsprozesse reflektiert und Probleme besprochen werden können. Das bewertet die gpaNRW positiv. Neue Verwaltungsfachkräfte erhalten außerdem die Möglichkeit bei der Pflegeberatung zu hospitieren bzw. diese zu Hausbesuchen zu begleiten. Mit dem Einsatz der Pflegefachkräfte trägt der Kreis dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ Rechnung und hält gleichzeitig die notwendige Expertise für eine qualifizierte Bedarfsermittlung nach § 63a SGB XIII vor.

Wie bereits dargestellt führen die Pflegefachkräfte bei Antragstellern mit einer Pflegeeinstufung bis einschließlich Pflegegrad 2 bei einer angestrebten vollstationären Unterbringung in der Regel eine Prüfung der Heimnotwendigkeit in Form einer Pflegeberatung durch⁴⁹. Die Aufnahme in einer vollstationären Einrichtung ist zumeist Folge eines Krankenaufenthaltes der Hilfebedürftigen. Es ist daher wichtig, dass der Märkische Kreis frühzeitig von einer angedachten vollstationären Aufnahme Kenntnis erlangt. Die zeitnahe Kenntnis unterstützt eine rechtzeitige Überprüfung der Heimnotwendigkeit bzw. auch Beratung zu Möglichkeiten der ambulanten pflegerischen Versorgung. Ein Anknüpfungspunkt kann hier nicht nur die aufnehmende Pflegeeinrichtung sein, sondern auch das Krankenhaus bei einem vorherigen Aufenthalt dort. Nach den Angaben des Fachdienstes arbeiten die Pflegefachkräfte eng mit den Sozialdiensten der Krankenhäuser zusammen. Jährlich gibt es zwei Arbeitssitzungen mit der Möglichkeit sich auszutauschen. Darüber hinaus besteht ein regelmäßiger Kontakt zu allen Krankenhäusern, sodass im Einzelfall ein zeitnahes Handeln möglich ist. Nach den Angaben des Fachdienstes gibt es im

⁴⁹ s. a. Kapitel 5.4.2.4 Ambulante Quote

Kontext Heimnotwendigkeit und Gewährung von Hilfe zur Pflege insgesamt eine gute Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern im Kreisgebiet.

5.5.2.2 Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung

- ➔ Der Märkische Kreis setzt für die Unterhaltsheranziehung mittlerweile keine spezialisierten Fachkräfte mehr ein. Der Personaleinsatz wurde aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes reduziert. Die Unterhaltsberechnungsfälle sind dem Kreis nicht bekannt.

Im **Märkischen Kreis** sind in 2020 laut Stellenplan 0,5 Vollzeit-Stellen für die Unterhaltsheranziehung eingesetzt. Der Märkische Kreis konnte die Anzahl der Unterhaltsberechnungsfälle nicht benennen. Die gpaNRW stellt deshalb nur die Ergebnisse des interkommunalen Vergleichs der anderen Kreise nachrichtlich dar.

Personaleinsatz Unterhaltsheranziehung 2020

Kennzahl	Märki-scher Kreis	Minimum	1. Viertel-wert	2. Viertel-wert (Median)	3. Viertel-wert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltsberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle	k. A.	8	33	60	192	456	13
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Hilfe zur Pflege je 10.000 EW ab 65 Jahre	k. A.	0,01	0,05	0,11	0,20	0,57	24

Der Märkische Kreis hat in der Vergangenheit für die Unterhaltssachbearbeitung spezialisierte Fachkräfte eingesetzt. Aufgrund des Angehörigenentlastungsgesetzes hat der Kreis die Stellenanteile um rund eine Vollzeit-Stelle reduziert. Auch aufgrund von Problemen bei der Nachbesetzung von Stellen wird die Unterhaltssachbearbeitung nun ausschließlich durch die Fachkräfte der Leitungsgewährung wahrgenommen und ist Bestandteil der ganzheitlichen Fallbearbeitung. Es ist geplant, dass zukünftig zwei Fachkräfte schwerpunktmäßig für die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen zuständig sind. Diese Fachkräfte bilden sich aktuell zum Thema Unterhalt fort. Das Unterhaltsrecht erfordert ein hohes Fachwissen und unterliegt regelmäßigen rechtlichen Änderungen. Der Märkische Kreis kann über eine Spezialisierung eine effektive und qualifizierte Sachbearbeitung sicherstellen.

Seit dem 01. Januar 2020 gilt die gesetzliche Vermutung, dass das Einkommen der unterhaltsverpflichteten Angehörigen die für eine Heranziehung maßgebliche Jahreseinkommensgrenze von 100.000 Euro nicht überschreitet. Der Sozialhilfeträger kann von den Leistungsberechtigten Angaben verlangen, die Rückschlüsse auf die Einkommensverhältnisse der Unterhaltsverpflichteten zulassen. Der Märkische Kreis hat im Sozialhilfeantrag deshalb eine Abfrage zur Berufstätigkeit der Unterhaltspflichtigen aufgenommen. Ergibt sich aus den Angaben die Vermutung, dass das Jahreseinkommen 100.000 Euro übersteigt, versendet die zuständige Fachkraft eine Rechtswahrungsanzeige und führt die weitere Unterhaltsprüfung durch.

Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 können auch nach dem 01. Januar 2020 noch geltend gemacht werden. Beim Märkischen Kreis

wurden nach eigenen Angaben alle Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfestellung bis 31. Dezember 2019 abschließend bearbeitet. Zu den Erträgen aus Unterhalt wird auf das Kapitel 5.4.2.5 Erträge Hilfe zur Pflege verwiesen.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung und Personaleinsatz WTG-Behörde

➔ Feststellung

Der Märkische Kreis konnte die tatsächliche Stellenbesetzung in der WTG-Behörde nicht beziffern. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.

Die WTG-Behörde des Kreises ist nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und seiner Durchführungsverordnung (WTG-DVO) verpflichtet, eine behördliche Qualitätssicherung durchzuführen. Hierzu wird die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Standards sowohl für Angebote zur Pflege und Betreuung älterer Menschen als auch für Menschen mit Behinderungen geprüft. Dazu zählen die Einhaltung von Mindeststandards bei der personellen Ausstattung, bei den Anforderungen an das Fachpersonal, bei den Regelungen über die Wohnqualität in den Angeboten und bei der Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer. Werden Mängel festgestellt, soll die WTG-Behörde zunächst über die Möglichkeiten zur Abstellung dieser Mängel beraten. Soweit Mängel oder deren Ursachen nicht abgestellt werden, soll die WTG-Behörde Anordnungen erlassen, die bis hin zur Untersagung des Betriebes des Wohn- und Betreuungsangebotes reichen können. Hierzu bedarf es einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung.

Der **Märkische Kreis** konnte auch die tatsächliche Personalsituation in der WTG-Behörde nicht benennen. In 2020 sind lt. Stellenplan 3,5 Vollzeit-Stellen in der WTG-Behörde tätig. Die Anzahl der zu prüfenden Einrichtungen im Kreisgebiet beläuft sich auf 118 Einrichtungen. In den Angaben sind die Stellenanteile sowie die zu prüfenden Einrichtungen der Eingliederungshilfe enthalten.

Stellenausstattung WTG-Behörde 2020

Kennzahl	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen WTG-Behörde je 10.000 EW über 65 Jahre	k. A.	0,28	0,46	0,53	0,64	0,82	30
Einrichtungen je Vollzeit-Stellen WTG-Behörde	k. A.	16	28	34	45	60	30

Legt man die Vollzeit-Stellen gem. dem Stellenplan zugrunde, ergibt sich für den Märkischen Kreis ein Personaleinsatz von 0,38 Vollzeitstellen WTG-Behörde je 10.000 Einwohner und Einwohnerinnen über 65 Jahre. Der Kreis würde mit diesem Ergebnis zu dem Viertel der Kreise mit dem niedrigsten Personaleinsatz gehören. Das hängt auch mit der überdurchschnittlichen Zahl

an Einwohnerinnen und Einwohnern über 65 Jahre zusammen.⁵⁰ Im Hinblick auf die zu prüfenden Einrichtungen liegt der Kreis mit 34 Einrichtungen je Vollzeit-Stelle WTG-Behörde am Median. Es ist zu beachten, dass die tatsächliche Stellenbesetzung nach den Aussagen des Fachdienstes Pflege niedriger war als im Stellenplan angegeben.

Die WTG-Behörde ist für den Schutz von Rechten, Interessen und Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer von Wohn- und Betreuungsangeboten zuständig. Außerdem soll sie eine angemessene Qualität der Betreuung und Pflege in den Einrichtungen sicherstellen. Die WTG-Behörde trägt damit entscheidend dazu bei, ein selbstbestimmtes und der Würde des Menschen entsprechendes Leben in den Wohn- und Betreuungsangeboten zu sichern. Die WTG-Behörde wird zu diesem Zweck beratend, informierend und überwachend tätig. Der Anteil an pflegebedürftigen Menschen und damit auch Menschen in Wohn- und Betreuungseinrichtungen nimmt stetig zu. Deshalb nimmt auch die Bedeutung der Arbeit der WTG-Behörde zum Schutz dieser Menschen stetig weiter zu. Eine angemessene Personalausstattung in der WTG-Behörde trägt diesem Umstand Rechnung und sichert eine qualitative Aufgabenwahrnehmung.

Durch die Anpassung des WTG in 2023 soll der Gewaltschutz in den Wohneinrichtungen gestärkt werden. Das betrifft insbesondere die Einrichtungen der Behindertenhilfe inklusive der Werkstätten für behinderte Menschen. Auf die WTG-Behörde kommen damit zeitnah weitere Aufgaben zu, die zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand führen werden.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die tatsächliche Personalausstattung in der WTG-Behörde evaluieren und im Hinblick auf die neuen Aufgaben hinterfragen. Der Kreis sollte über ein Personalbemessungsverfahren prüfen, ob die Personalausstattung in der WTG-Behörde angemessen ist.

Die WTG-Behörde ist beim Märkischen Kreis im Fachbereich 7 - Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz angesiedelt. Konkret ist sie dem Fachdienst 78 Pflege zugeordnet. Neben Verwaltungsfachkräften sind in der WTG-Behörde auch Pflegefachkräfte eingesetzt. Diese unterstützen die Verwaltungskräfte insbesondere bei allen pflegefachlichen Fragen im Zusammenhang mit Regelprüfungen und Beschwerden. Das unterstützt eine qualitative Aufgabenwahrnehmung. Die WTG-Behörde führt die Regelprüfungen somit eigenständig durch. Eine Beteiligung des Gesundheitsamtes ist grundsätzlich nicht notwendig. Allerdings gibt es einen gegenseitigen Austausch von Prüfberichten und anlassbezogen enge Abstimmungen. Beispiele sind hier die Corona-Pandemie oder die Inbetriebnahme von neuen Einrichtungen. Auch zum Aufgabengebiet Hilfe zur Pflege gibt es nur wenige Schnittstellen. In seltenen Fällen informieren die Fachkräfte Hilfe zur Pflege beispielsweise die WTG-Behörde über Beschwerden oder die WTG-Behörde informiert zu Aufnahmestopps.

Die Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst (MD) beschränkt sich nach den Darstellungen des Fachdienstes Pflege im Wesentlichen auf einen gegenseitigen Austausch der Prüfberichte. Unter anderem gibt es keine gegenseitige Information über anstehende Prüftermine. Gemeinsame Prüfungen wurden in der Vergangenheit vereinzelt durchgeführt. Nach den Darstellungen des Fachdienstes haben sich diese aber nicht bewährt. Demnach führt der Personalmangel in den Einrichtungen dazu, dass eine Kombination beider Prüfungen schwierig ist. Der

⁵⁰ s. Kapitel 5.3 Demografische Entwicklung

Kreis hat sich daher entschieden, die Prüfungen auch zukünftig zu trennen und die Regelprüfungen unabhängig vom MD durchzuführen. Gemeinsame Anlassprüfungen kommen aber nach wie vor in Betracht.

Schwerpunkt der WTG-Behörde beim Märkischen Kreis sind die ordnungsrechtlichen Aspekte der Heimaufsicht. Die Beratung der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen ist grundsätzlich der Pflegeberatung zugeordnet. Dennoch sind Beratungstätigkeiten ein wichtiger Bestandteil der Aufgabenwahrnehmung durch die WTG-Behörde, z. B. bei Beschwerden. Genauso ist die WTG-Behörde für die Beratung der Einrichtungen zuständig, beispielsweise bei Fragestellungen zur Umsetzung von rechtlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.

Gemäß § 23 Abs. 2 WTG können Regelprüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen in einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren erfolgen, wenn bei der letzten Prüfung keine anordnungsrelevanten wesentlichen Mängel festgestellt wurden. Davon wird auch beim Märkischen Kreis in der Regel Gebrauch gemacht. Die Mehrzahl der Einrichtungen wird somit alle zwei Jahre überprüft. Allerdings strebt der Kreis eine jährliche Prüfung der Einrichtungen an und hat dieses Vorhaben auch als Ziel im Haushaltsplan definiert. Das bewertet die gpaNRW positiv. Darüber hinaus ist es Zielsetzung der WTG-Behörde einen regelmäßigen Kontakt zu den Einrichtungen zu pflegen, auch wenn aktuell keine Regelprüfung durchgeführt wird. Die WTG-Behörde hat die Regelprüfungen außerdem während der Corona Pandemie von Mitte März 2020 bis Ende Juli 2020 vollständig ausgesetzt. Während der Pandemie bestand überwiegend telefonischer Kontakt zu den Einrichtungen und die WTG-Behörde hat im Einzelfall abgewogen, inwieweit eine Prüfung durchgeführt werden konnte.

5.6 Steuerung und Controlling

5.6.1 Pflegeinfrastruktur

5.6.1.1 Pflegelandschaft

➔ Feststellung

Trotz einer überdurchschnittlichen Pflegeplatzdichte besteht im Märkischen Kreis ein Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen. Auch das Tages- und Kurzzeitpflegeangebot ist noch ausbaufähig.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kreisen über die kommunale Pflegeplanung. Diese sollte Trends und Handlungsbedarfe aufzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Kreise sind gesetzlich verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur nach Maßgabe des APG NRW sicherzustellen und beziehen hierbei die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ein. Dabei sollen die Kreise im Rahmen der Pflegeplanung für niederschwellige Angebote sorgen, koordinierend tätig werden und durch die Steuerung dieser Angebote, durch die Pflege- und Wohnberatung und durch die Steuerung der Pflegelandschaft dafür sorgen, dass ein Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit so lang wie möglich stattfinden kann.

Gem. § 7 Abs. 1 APG NRW umfasst die örtliche Pflegeplanung der Kreise und kreisfreien Städte die Bestandsaufnahme der Angebote, die Feststellung, ob qualitativ und quantitativ ausreichend Angebote zur Verfügung stehen und die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Herstellung, Sicherung oder Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich sind. Neben Wohn- und Pflegeformen bildet die örtliche Pflegeplanung auch komplementäre Hilfen, zielgruppenspezifische Angebotsformen wie persönliche Assistenz und die Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur ab. Außerdem sind Aspekte der Teilhabe einer altersgerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen zu berücksichtigen.

Der **Märkische Kreis** führt alle zwei Jahre eine Bestandsaufnahme und Bewertung der pflegerischen Situation im Sinne des § 7 APG NRW durch. Für die Fortschreibung in den gesetzlich vorgeschriebenen Intervallen ist das Sachgebiet 781 Gesundheits- und Pflegeplanung des Fachdienstes Pflege verantwortlich. Die letzte Fortschreibung ist in 2022 erfolgt. Neben der vollstationären Pflege berücksichtigt der Pflegebericht auch die Pflege in stationären Gasteinrichtungen wie Kurzzeit- und Tagespflege, die ambulante Pflege durch Pflegedienste oder in einer Wohngemeinschaft sowie komplementäre Hilfen. Als statistische Grundlage für den Bericht zieht der Kreis unter anderem die amtliche Pflegestatistik heran. Außerdem erhebt der Kreis jährlich Daten der Pflegeanbieter zu beispielsweise der Belegung. Für die Prognose der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen nutzt der Kreis sogenannte Pflegequoten. Die Pflegequoten beschreiben den prozentualen Anteil der Pflegebedürftigen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Bezogen auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung kann der Kreis so eine Schätzung der zukünftig zu erwartenden Pflegebedürftigen vornehmen.

Der Kreis hat sich gegen eine verbindliche Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG NRW entschieden. Der Fachdienst Pflege hat hierzu ausgeführt, dass eine Abschreckung von Investoren vermieden werden soll. Vielmehr versucht der Kreis weitere Investoren zu gewinnen bzw. die vorhandenen Anbieter von der Einrichtung weiterer Angebote zu überzeugen. Der Fachdienst geht davon aus, dass die vorhandene örtliche Planung als Grundlage und Orientierungshilfe für die Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur ausreichend ist. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich mögliche Investoren frühzeitig mit dem Märkischen Kreis in Verbindung setzen und damit eine frühzeitige Beratung möglich ist. Dabei arbeitet der Fachdienst unter anderem eng mit dem Fachdienst 46 Bauaufsicht und Immissionsschutz zusammen. Eine umfassende Beratung von Investoren unter Berücksichtigung der Bedarfssituation, baurechtlichen Vorgaben, usw. ist damit sichergestellt.

Die Kreise sollten darauf achten, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen vorhanden ist. Kurzzeitpflegeplätze sollten ebenfalls in einem angemessenen Umfang vorhanden sein. Die nachfolgend dargestellte Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung von Angeboten stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2020

Kennzahl	Märki- scher Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflege- plätze je 1.000 EW	11,14	7,16	8,65	10,07	11,07	12,62	30
Stationäre Pflege- plätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	50,08	36,10	40,60	45,95	50,83	57,51	30
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,47	1,96	3,91	4,67	5,45	8,21	30
Solitäre Kurzzeit- pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	0,33	0,00	0,20	0,39	0,71	1,33	31
Tagespflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahre	4,07	2,70	4,07	4,65	6,04	9,19	31

In 2020 stehen im Märkischen Kreis insgesamt 4.568 Plätze in 58 stationären Pflegeeinrichtungen zur Verfügung. Der Märkische Kreis hat damit eine hohe Anzahl an stationären Plätzen je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen. Auch auf die Einwohner ab 65 Jahre bezogen ist das Angebot an stationären Pflegeplätzen im Märkischen Kreis höher als bei 50 Prozent aller Kreise im Vergleich. Das lässt darauf schließen, dass es aktuell keinen Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeeinrichtungen gibt. Allein die überdurchschnittliche Pflegeplatzdichte lässt aber noch keine Rückschlüsse auf eine gute oder schlechte Versorgung mit Heimpflegeplätzen zu. Vielmehr spiegelt sich hier auch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage wider. Bei einer schlechten Versorgung pflegebedürftiger Menschen mit ambulanten Angeboten und fehlenden familiären Strukturen wird die Nachfrage nach Heimplätzen allgemein stärker ausgeprägt sein und umgekehrt. Lt. Pflegebericht lag die durchschnittliche Auslastung der vollstationären Pflegeeinrichtungen im Märkischen Kreis im Jahr 2021 bei rund 94 Prozent. Dieser Wert ist seit einigen Jahren relativ konstant und liegt nah an einer Vollbelegung. Im Hinblick auf die prognostizierte Zunahme von Pflegebedürftigen und dem daraus resultierenden Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen ergibt sich nach den Feststellungen des Märkischen Kreises ein Bedarf von 271 zusätzlichen vollstationären Pflegeplätzen in 2025 und von 871 zusätzlichen vollstationären Pflegeplätzen in 2035. Der Kreis betrachtet die Versorgungsdichte nicht nur kreisweit, sondern auch bezogen auf die einzelnen kreisangehörigen Kommunen. Diese ist teilweise sehr unterschiedlich ausgeprägt. Eine besondere Herausforderung des Kreises ist es deshalb, eine ausgeglichene Versorgungsstruktur in den strukturell unterschiedlichen kreisangehörigen Kommunen zu schaffen. Der Kreis hat im Pflegebericht deshalb für jede Kommune eine individuelle Betrachtung der pflegerischen Versorgung vorgenommen und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen.

Bei den alternativen Versorgungsformen wie der Tages- und Kurzzeitpflege sowie der ambulanten häuslichen Pflege könnte das Angebot nach der Einschätzung des Fachdienstes Pflege ebenfalls noch erweitert werden. Die Kennzahlen bestätigen diese Einschätzung. Bei den Tagespflegeplätzen je 1.000 Einwohner und Einwohnerinnen ab 65 Jahre gehört der Märkische Kreis zu dem Viertel der Kreis mit dem geringsten Platzangebot. Der Kreis strebt deshalb einen

Ausbau der Tagespflege an. Hierfür kontaktiert der Kreis beispielsweise potentielle Anbieter und arbeitet eng mit den kreisangehörigen Kommunen zusammen, z. B. hinsichtlich verfügbarer Immobilien. Im Bereich der Kurzzeitpflege erzielt der Kreis ebenfalls ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Gerade die solitäre Kurzzeitpflege ist nach der Einschätzung des Fachdienstes für Anbieter auch schwer auskömmlich finanzierbar. Bei den eingestreuten Plätzen besteht wiederum die Gefahr, dass diese zu Dauerpflegeplätzen umfunktioniert werden.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte seine Bemühungen weiter fortführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.

Auch der Fachkräftemangel ist nach den Ausführungen des Fachdienstes ein großes Problem bei der Sicherstellung der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet. Die Sperrung der Autobahnbrücke über die A45 hat die Erreichbarkeit des Märkischen Kreises deutlich verschlechtert und die Attraktivität für bspw. Arbeitnehmende aus dem Ruhgebiet gesenkt. Bereits vorher gab es in einigen sehr ländlich geprägten Teilen des Kreises aufgrund von langen Fahrtzeiten Schwierigkeiten bei der pflegerischen Versorgung. Der Kreis versucht auf die verschärfte Personalsituation zu reagieren. So ist der Kreis unter anderem Mitglied in dem 2019 gegründeten Verein „Zukunft Pflege Südwestfalen“, der es sich zum Ziel gesetzt hat, das Image der Pflegebranche zu stärken, Nachwuchs für Pflegeberufe zu gewinnen und die Zusammenarbeit der Pflegebetriebe zu fördern. Aufgrund der Corona Pandemie konnten die Auftaktveranstaltungen des Vereins sowie die ersten Projekte aber nicht wie geplant in Angriff genommen werden. Dies soll nun zeitnah nachgeholt und der Verein verstärkt seine Arbeit aufnehmen. Darüber hinaus sind in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung, der Südwestfalen Agentur, dem Jobcenter und der Regionalagentur Märkische Region weitere Maßnahmen zur Gewinnung von Pflegepersonal geplant.

Eine „gelingende“ Pflegeinfrastruktur erfordert Kooperation und Vernetzung zwischen allen pflegerelevanten Akteuren. Diese wird im Märkischen Kreis unter anderem durch die kommunale Pflegekonferenz „Konferenz für Gesundheit, Senioren und Pflege“ sichergestellt. Diese tagt zwei Mal jährlich und wird durch den Märkischen Kreis gesteuert. Damit hat der Märkische Kreis die Verantwortung die relevanten Akteure zu kontaktieren und zu vernetzen. Darüber hinaus beschäftigen sich auch noch weitere Netzwerke/Arbeitskreise mit den Themen Alter und Pflege. Hierzu zählen die Fachgruppe kommunal, das Forum für gesundheitliche Versorgung, das Pflegeforum sowie bspw. regionale Demenznetzwerke, Palliativnetzwerke, usw. Die Fachgruppe kommunal ist ein Zusammenschluss der Städte und Gemeinden, welcher einige Woche vor der Pflegekonferenz tagt. Dieser dient der kommunalen Meinungsbildung und Vorbesprechung der Themen für die Pflegekonferenz und soll eine enge Zusammenarbeit aller kreisangehörigen Kommunen sicherstellen. Die beiden genannten Foren funktionieren als Dach für die verschiedenen Themen innerhalb der Bereiche Gesundheit und Pflege, die in einzelnen Unterarbeitsgruppen bearbeitet werden. Sie fördern die Vernetzung der verschiedenen Akteure über bspw. eine Großveranstaltung im Jahr. Die Pflegekonferenz wiederum führt diese beiden Bereiche zusammen. Der Märkische Kreis unterstützt damit die Vernetzung der relevanten Akteure und bringt sich aktiv in die Ausgestaltung der Pflegeinfrastruktur ein.

5.6.1.2 Pflege- und Wohnberatung

- ➔ Der Märkische Kreis stellt die trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung durch eigene Fachkräfte sowie Pflegeberater und -beraterinnen in den kreisangehörigen Kommunen Lüdenscheid und Iserlohn sicher. Die Beratungsangebote tragen maßgeblich zur Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ bei.
- ➔ Über das Förderprojekt „Digitale Pflegeberatung“ arbeiten der Märkische Kreis und der Kreis Soest gemeinsam an neuen digitalen und ortsunabhängigen Zugängen zur Pflegeberatung. Die Zielsetzung des Projekts sowie die bereits umgesetzten Maßnahmen bewertet die gpaNRW sehr positiv.

Im Kreisgebiet sollte den Einwohnern und Einwohnerinnen eine trägerunabhängige Pflege- und Wohnberatung zur Verfügung stehen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich zu den Themen Pflege und Wohnen anbieten. Die Pflege- und Wohnberatung sollte in einem kreisweiten Netzwerk etabliert sein und die Zusammenarbeit aller in der Altenhilfe und Pflege tätigen Bereiche fördern.

Die Pflege- und Wohnberatung hat als erste Anlaufstelle für pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen eine wichtige Funktion. Sie ermöglicht an dieser Stelle eine qualifizierte und beratende Zugangssteuerung unter Berücksichtigung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“. Über die Pflege- und Wohnberatung haben die Kreise außerdem die Möglichkeit pflegebedürftige zu erreichen, die häuslich versorgt werden und keine Leistungen nach dem SGB XII beziehen. Durch eine umfassende Beratung dieses Personenkreises besteht die Möglichkeit zukünftige Heimaufnahmen und einen eventuell damit verbundenen Bezug von Hilfe zur Pflege zu vermeiden.

Die Pflege- und Wohnberatung ist in den Kreisen unterschiedlich organisiert. Beispielsweise kann die Beratung durch eigenes Personal zentral erfolgen oder ausschließlich dezentral durchgeführt werden. Teilweise gibt es auch eine Differenzierung zwischen Pflege- und Wohnberatung. Der **Märkische Kreis** setzt eigene Pflegefachkräfte für die Wohn- und Pflegeberatung ein. Diese sind ebenfalls dem Fachdienst Pflege zugeordnet. Die Wohnberatung ist dabei ein Bestandteil der Pflegeberatung. Darüber hinaus gibt es mit den Städten Iserlohn und Lüdenscheid eine Kooperationsvereinbarung zur Aufgabenwahrnehmung. In diesen Städten wird die Beratung hauptsächlich durch deren eigene Fachkräfte wahrgenommen. Es sind Verwaltungskräfte und Sozialarbeiter bzw. Sozialarbeiterinnen im Einsatz. Die Pflegeberatung des Kreises unterstützt diese Fachkräfte insbesondere in pflegefachlichen Fragen. Der Kreis hat für die Pflegeberatung einheitliche Standards definiert, die auch Bestandteil der Vereinbarung mit den Städten Iserlohn und Lüdenscheid sind. Darüber hinaus gibt es einen regelmäßigen Austausch zwischen allen eingesetzten Fachkräften. Der Märkische Kreis stellt so eine einheitliche und qualifizierte Beratung sicher. Außerdem übernimmt der Kreis einen Teil der Finanzierung des Personaleinsatzes.

Die Pflege- und Wohnberatung berät nicht nur pflegebedürftige Menschen, sondern ist auch für die Erreichung von Menschen vor Eintritt der Pflegebedürftigkeit zuständig. Außerdem berät sie die Angehörigen von pflegebedürftigen Menschen und bezieht diese nach Möglichkeit stets in den Beratungsprozess ein. Die Pflegeberatung im Märkischen Kreis führt die Beratungsgespräche persönlich oder telefonisch durch. Vielfach findet eine aufsuchende Beratung in Form von

Hausbesuchen statt. Nach den Angaben des Fachdienstes beläuft sich die Anzahl der Hausbesuche auf rund 100 im Jahr. Ein zentrales Infopflegetelefon sowie Sprechstunden in jeder Stadt bzw. Gemeinde gehören aber genauso zum Repertoire der Pflegeberatung. Der Märkische Kreis versteht die Pflegeberatung als ganzheitliche Begleitung. Zu den Aufgaben zählen damit auch die Implementierung von erforderlichen Maßnahmen und Hilfsangeboten, die Koordination von beteiligten Personen bzw. Institutionen und die laufende Begleitung der betroffenen Personen. Die Pflegeberatung führt außerdem auch psychosoziale Beratungen durch. Als wichtiger Anknüpfungspunkt für einen häuslichen Verbleib legt der Kreis einen besonderen Schwerpunkt auf die Beratung von Angehörigen. Unter anderem hat der Kreis eine Projekt-Maßnahme zum Thema Vereinbarkeit von Pflege und Beruf initiiert. Dabei wurde über die Arbeitgeber in Form von Infoveranstaltungen, Broschüren, usw. ein direkter Zugang zu betroffenen Personen geschaffen. Außerdem wurde die Ausbildung von sog. Pflegelotsen in den Betrieben organisiert.

Damit das Potenzial der Pflege- und Wohnberatung voll ausgeschöpft werden kann ist entscheidend, dass die betroffenen Menschen über das bestehende Beratungsangebot informiert werden. Die Öffentlichkeitsarbeit ist daher ein wichtiger Bestandteil der Arbeit der Pflegeberatung des Märkischen Kreises und macht lt. Stellenbeschreibung rund 30 Prozent der Tätigkeit aus. Der Märkische Kreis weist unter anderem auf der Internetseite des Kreises auf die Möglichkeit der Pflegeberatung und die Kontaktmöglichkeiten hin. Auch im Pflegeatlas des Märkischen Kreises wird über das Beratungsangebot informiert. Die Pflegeberatung nimmt darüber hinaus an Veranstaltungen teil, wirkt bei Arbeitskreisen und Netzwerken mit, ist auf Messen vertreten, erstellt Informationsmaterial oder organisiert eigene Veranstaltungen. Regelmäßig erscheinen in der örtlichen Presse Artikel zu Schwerpunktthemen und die Sprechzeiten in den Städten bzw. Gemeinden werden veröffentlicht. Die Teilnahme an den Sprechstunden konnte nach den Angaben des Fachdienstes hierdurch erhöht werden. Um den Zugang zur Pflegeberatung gerade auch für Angehörige weiter zu vereinfachen arbeitet der Märkische Kreis zusammen mit dem Kreis Soest aktuell intensiv an dem Projekt Digitale Pflegeberatung. Insbesondere geht es in diesem Zusammenhang um die Beratung auch außerhalb von Sprechzeiten, welche gerade für berufstätige Angehörige entscheidend ist. Außerdem soll der Zugang zu den Beratungsleistungen der Pflegeberatung durch digitale Angebote vereinfacht bzw. sinnvoll ergänzt werden. Ratsuchende haben beispielsweise die Möglichkeit Videoberatungen durch die Pflegeberatung in Anspruch zu nehmen. Außerdem hat der Märkische Kreis das Pflege-Café MK als digitales Veranstaltungsformat der Pflegeberatung etabliert. In interaktiven Vorträgen informiert die Pflegeberatung über unterschiedliche Themenschwerpunkte. Insgesamt hat der Märkische Kreis damit bereits verschiedene Möglichkeiten an digitalen Zugängen zur Pflegeberatung geschaffen, die nicht an Öffnungszeiten gebunden sind bzw. auch Personen zur Verfügung stehen, die nicht in der Nähe der Pflegeberatung wohnen oder aus anderen Gründen keinen persönlichen Termin wahrnehmen können. Das bewertet die gpaNRW sehr positiv.

Der Märkische Kreis setzt auch in der Pflegeberatung eine Fachsoftware ein. Hierüber dokumentiert die Pflegeberatung die Anzahl und Inhalte der durchgeführten Beratungen. Die elektronische Dokumentation erleichtert die Erstellung von Auswertungen und Statistiken. Der Kreis kann so bspw. leichter Aufschluss darüber erlangen, welche Personenkreise bei welchen Problemstellungen welche Art von Beratungen und in welchem Umfang in Anspruch nehmen. Hierüber kann der Kreis den Beratungsbedarf analysieren und z. B. weitere Angebote initiieren. Außerdem kann der Kreis Beratungsinhalte, Fallverläufe und damit auch die Effektivität der Wohn- und Pflegeberatung mithilfe einer Softwareunterstützung leichter evaluieren.

Einen Pflegestützpunkt gibt es im Märkischen Kreis nicht. Nach den Angaben des Fachdienstes gab es 2007 und 2008 intensive Gespräche mit den Pflegekassen, allerdings konnte keine Übereinkunft erzielt werden. Der Kreis hat sich deshalb entschieden eine eigene Pflege- und Wohnberatung aufzubauen.

5.6.2 Finanz- und Fachcontrolling

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat ein zentrales Finanzcontrolling eingerichtet. Ein Ziel- und Kennzahlensystem für die Steuerung der Hilfe zur Pflege nutzt der Kreis aktuell noch nicht.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und -verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Pflege. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Zudem sollte ein Kreis ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Pflege eingerichtet haben. Dieses soll die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Aufgrund des hohen Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sinnvoll. Im Fokus steht dabei nicht die Reduzierung von Fallzahlen, sondern der Ausbau von präventiven Angeboten und Maßnahmen. Nur so kann auf einen verringerten Anstieg der Aufwendungen hingewirkt werden. Bei einer bereits erfolgten Aufnahme in der vollstationären Dauerpflege ist eine Rückführung in die häusliche Pflege nur sehr begrenzt möglich.

Das Finanzcontrolling beim Märkischen Kreis ist im Wesentlichen zentral im Fachdienst 20 Finanzwirtschaft und Beteiligungen angesiedelt. Der Fachdienst ist z. B. für die regelmäßigen Finanzberichte verantwortlich. Diese werden in der Regel monatlich erstellt und enthalten zu den einzelnen Produkten des Haushaltsplans einen Soll-Ist-Abgleich sowie eine Prognose der weiteren Entwicklung. Eine Überprüfung von produktbezogenen Zielen mithilfe von Grund- und Kennzahlen enthalten die Finanzberichte nicht. Die einzelnen Fachdienste sind für die Analyse und Erläuterung von Abweichungen zuständig. Der Fachdienst Pflege verknüpft so die Fachlichkeit mit den Finanzdaten des Produkts 05.311.04 Hilfen bei Pflegebedürftigkeit. Stellenanteile für das Controlling im Fachdienst sind zurzeit nicht vorhanden. Der Fachdienst plant das Controlling aber zukünftig auszubauen. Hierzu soll z. B. die klare Definition von Aufgaben und Zuständigkeiten gehören.

Das Fachcontrolling im Bereich Hilfe zur Pflege soll dazu beitragen, die notwendigen und geeigneten Leistungen für Pflegebedürftige festzustellen und dabei einen angemessenen Kostenrah-

men einzuhalten. Es unterstützt damit die Umsetzung zentraler auf die Leistungserbringung bezogener Ziele. Das Fachcontrolling führt der Fachdienst selbst durch. Hierzu zählt beispielsweise die Analyse der monatlichen Entwicklung der Fallzahlen. Der Fachdienst Pflege wertet außerdem die durchgeführten Beratungen der Pflege- und Wohnberatung aus, um so Beratungsschwerpunkte evaluieren zu können.

Der Märkische Kreis hat vier zentrale Ziele mit entsprechenden strategischen Handlungsschwerpunkten als Gesamtstrategie formuliert. Eine konsequente Fortführung in spezifischen Produktzielen erfolgt für die Hilfe zur Pflege allerdings nicht. So enthält das Produkt 05.311.04 Hilfen bei Pflegebedürftigkeit aktuell nur das Ziel einer jährlichen Begehung von allen Pflegeeinrichtungen durch die WTG-Behörde. Kennzahlen zur Messung der Erreichung dieses Ziels sind nicht festgelegt. Bei den unter Kennzahlen im Haushaltsplan aufgeführten Daten handelt es sich nur um Grundzahlen, bspw. die Anzahl der stationären Pflegeeinrichtungen oder die Anzahl der Leistungsbezieher stationär. Die Anzahl der Begehungen ist hier allerdings nicht enthalten. Kennzahlen im Sinne von Verhältniszahlen, z. B. der prozentuale Anteil der Begehungen im vergangenen Jahr gibt es bislang nicht. Wie im Berichtsverlauf bereits dargestellt, sind viele Faktoren in der Hilfe zur Pflege nur eingeschränkt steuerbar. Maßgeblicher Ansatzpunkt für die Steuerung ist deshalb weiterhin der Grundsatz ambulant vor stationär. Diesen Grundsatz sollte der Fachdienst auch als konkretes Produktziel definieren und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung etablieren. Das könnte auch den Erfolg der Pflegeberatung messbar machen bzw. die Grundlage für weitere Maßnahmen bilden. Beispielsweise könnte ein Ziel „der längst mögliche Verbleib in der Häuslichkeit und die Sicherstellung einer individuellen bedarfsgerechten Versorgung von pflegebedürftigen Menschen“ lauten. Indikator für die Zielerreichung und damit eine denkbare Kennzahl könnte das Verhältnis von ambulant zu stationär versorgten Pflegebedürftigen nach dem SGB XI sein. Maßnahmen zur Zielerreichung könnten beispielsweise eine bestimmte Anzahl an Pflegeberatungen oder Informationsveranstaltungen im Jahr sein, welche in Form von Grundzahlen ebenfalls überprüft werden könnten.

Der Märkische Kreis sollte konkrete Produktziele formulieren, im Haushaltsplan aufnehmen und zur Messung der Zielerreichung steuerungsrelevante Kennzahlen entwickeln. Diese sollten regelmäßig ausgewertet und als Grundlage für die Steuerung sowie Entwicklung von Maßnahmen genutzt werden.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte konkrete Produktziele formulieren, im Haushaltsplan aufnehmen und zur Messung der Zielerreichung steuerungsrelevante Kennzahlen entwickeln. Diese sollten regelmäßig ausgewertet und als Grundlage für die Steuerung sowie Entwicklung von Maßnahmen genutzt werden.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - [Hilfe zur Pflege]

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F1	Der Märkische Kreis konnte die Leistungsbezieher Kurzzeit- und Tagespflege für 2020 nicht beziffern. Ein Vergleich mit den anderen Kreisen ist in dieser Prüfung daher nur eingeschränkt möglich.	215	E1	Zur Verbesserung der Steuerung sollte der Märkische Kreis auch die Bezieher von Leistungen der Tagespflege auswerten.	216
F2	Der Märkische Kreis hat die höchsten Transferaufwendungen für Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant.	222	E2	Der Märkische Kreis sollte analysieren, weshalb die Aufwendungen Hilfe zur Pflege ambulant je Leistungsbezieher ambulant höher sind als bei allen anderen Kreisen. Insbesondere sollte der Kreis die Aufwendungen je Leistungsbezieher in Wohngemeinschaften untersuchen und den Aufbau einer neuen Vergütungsstruktur vorantreiben.	224
F3	Die Erträge aus den sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen sind sehr niedrig. Der Kreis setzt für die Verfolgung dieser Ansprüche keine spezialisierte Fachkraft ein. Außerdem verzichtet der Kreis aktuell auf die Verfolgung von vertraglichen Ansprüchen.	227	E3	Der Märkische Kreis sollte zukünftig auch vertragliche Ansprüche auf sich überleiten und verfolgen, um die Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen zu steigern. Der Kreis sollte außerdem den Einsatz einer spezialisierten Fachkraft prüfen.	231
Organisation und Personaleinsatz					
F4	Der Märkische Kreis setzt eine Fachsoftware für die Fallbearbeitung ein. Die elektronische Akte soll zeitnah für alle Fachkräfte in der Leistungsgewährung eingeführt werden.	232	E4	Zur weiteren Optimierung der Arbeitsabläufe sollte der Märkische Kreis die Einführung einer elektronischen Akte im Bereich Hilfe zur Pflege weiter vorantreiben.	232
F5	Der Märkische Kreis konnte die tatsächlich besetzten Ist-Stellen nicht benennen. Ein Vergleich der Personalsituation mit den anderen Kreisen ist daher kaum möglich.	234	E5	Der Märkische Kreis sollte zukünftig die tatsächliche Stellenbesetzung nachhalten und diese in seinen Planungen berücksichtigen. Zudem sollte der Kreis über ein Personalbemessungsverfahren den erforderlichen Personalbedarf regelmäßig ermitteln.	235

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Der Märkische Kreis konnte die tatsächliche Stellenbesetzung in der WTG-Behörde nicht beziffern. Die WTG-Behörde ist zukünftig für weitere Aufgaben zuständig, die in den Arbeitsabläufen zu berücksichtigen sind.	238	E6	Der Märkische Kreis sollte die tatsächliche Personalausstattung in der WTG-Behörde evaluieren und im Hinblick auf die neuen Aufgaben hinterfragen. Der Kreis sollte über ein Personalbemessungsverfahren prüfen, ob die Personalausstattung in der WTG-Behörde angemessen ist.	239
Steuerung und Controlling					
F7	Trotz einer überdurchschnittlichen Pflegeplatzdichte besteht im Märkischen Kreis ein Bedarf an weiteren vollstationären Pflegeplätzen. Auch das Tages- und Kurzzeitpflegeangebot ist noch ausbaufähig.	240	E7	Der Märkische Kreis sollte seine Bemühungen weiter fortführen und im Zusammenwirken mit den Trägern sowie den kreisangehörigen Kommunen den bedarfsgerechten Ausbau der pflegerischen Versorgung im Kreisgebiet anstreben.	243
F8	Der Märkische Kreis hat ein zentrales Finanzcontrolling eingerichtet. Ein Ziel- und Kennzahlensystem für die Steuerung der Hilfe zur Pflege nutzt der Kreis aktuell noch nicht.	246	E8	Der Märkische Kreis sollte konkrete Produktziele formulieren, im Haushaltsplan aufnehmen und zur Messung der Zielerreichung steuerungsrelevante Kennzahlen entwickeln. Diese sollten regelmäßig ausgewertet und als Grundlage für die Steuerung sowie Entwicklung von Maßnahmen genutzt werden.	247

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner	414.886	413.383	412.120	410.222	408.662
Einwohner 45 bis unter 65 Jahre	130.558	129.777	128.664	127.150	125.494
Einwohner 65 bis unter 80 Jahre	64.579	63.879	62.882	61.982	61.397

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020	2021
Einwohner ab 80 Jahre	25.467	26.686	27.915	29.240	30.504

Tabelle 3 Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Pflege

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Leistungsbezieher inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	k. A.	k. A.	k. A.	249
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	k. A.	k. A.	k. A.	1.561
Summe	k. A.	k. A.	k. A.	1.810
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege inkl. Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2				
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen in Euro	3.361.539	2.588.036	2.596.799	3.389.708
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Euro	15.621.371	16.163.841	17.507.060	19.160.747
Summe in Euro	18.982.910	18.751.877	20.103.859	22.550.455
Erträge aus Unterhaltsheranziehung und aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen				
Erträge aus Unterhaltsheranziehung außerhalb von Einrichtungen in Euro	14.508	15.502	12.868	1.868
Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Einrichtungen in Euro	578.397	513.680	624.4958	138.829

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Summe Erträge aus Unterhalts-heranziehung in Euro	592.905	529.182	637.362	140.697
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen außerhalb von Einrichtungen in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Einrichtungen in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Summe Erträge aus sonstigen privatrechtlichen Ansprüchen in Euro	19.476	17.340	20.789	53.301

6. Bauaufsicht

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Märkischen Kreises im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit dem jeweiligen Kreis in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Bauaufsicht des Märkischen Kreises keine Ansatzpunkte für Optimierungen. Über Bauanträge entscheidet die Bauaufsicht fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein Vier-Augen-Prinzip bei allen Ermessensentscheidungen und Außenbereichsvorhaben durch die Abteilungsleitung sorgt für Rechtssicherheit. Zudem hilft es eventuelle Korruptionfälle präventiv zu vermeiden.

Die allgemeinen Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht ergeben kaum Ansatzpunkte für Verbesserungen. Durch den Digitalisierungsprozess der letzten Jahre ist das angestrebte Ziel des digitalen Bauantrages realisiert worden. So hat der Märkische Kreis den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens zu einer vollständig digitalen Antragsbearbeitung ausgebaut. Das betrifft insbesondere den Einsatz der Fachsoftware, des Bau-Portals und der erforderlichen Digitalisierung von Bauakten und Unterlagen in Papierform. Der Märkische Kreis sollte zusätzlich einen einheitlichen Bearbeitungsbogen in der Fachsoftware installieren.

Der Kreis kann kurze Laufzeiten der Bauanträge, die Vertretungsfähigkeit und das Wissensmanagement in der Bauaufsicht gewährleisten. Das jährliche Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle lässt keine Überbelastung der Mitarbeitenden erkennen. Die Fluktuation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Bauaufsicht ist gering und stellt noch keinen Belastungsfaktor dar. Der Märkischer Kreis sollte weiterhin kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren.

Im interkommunalen Vergleich mit den anderen Kreisen wird deutlich, dass der Märkische Kreis viele interne und externe Beteiligungen in den Genehmigungsprozess einbezieht. Auch belastet eine hohe Anzahl von unvollständigen Bauanträgen das Verfahren. Durch die digitale Antragsbearbeitung wirken sich diese Faktoren kaum auf die vom Kreis angegebenen durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten aus. Die vom Märkischer Kreis angegebenen reinen Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge sind kürzer als bei den meisten anderen Kreisen.

Der Märkische Kreis hat für die Bauaufsicht Ziele und Kennzahlen definiert. Die Ergebnisse können damit Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen liefern. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte die Bauaufsicht die steuerungsrelevanten Ziele und Kennzahlen fortschreiben und analysieren.

Bauinteressierten steht die Bauberatung zu den Öffnungszeiten zur Verfügung. Während der Pandemiezeit wurde allerdings nur nach Terminvergabe eine Beratung durchgeführt. Zusätzlich sind über die Homepage des Kreises umfangreiche Informationen, Unterlagen und Verlinkungen zum Thema Bauen verfügbar.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Gegenstand sind dabei nur Aufgaben, die der Märkische Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde erledigt. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Kreise in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kreise im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kreise in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

6.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Diese Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt. Die Kreise Mettmann und Recklinghausen sowie der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Kreis-Neuss benötigen keine eigenen unteren Bauaufsichten. In diesen Kreisen haben alle kreisangehörigen Kommunen eine eigene Bauaufsicht oder arbeiten interkommunal zusammen. Diese Kreise sind deshalb nicht von diesem Handlungsfeld in der

überörtlichen Prüfung betroffen. Aus diesem Grund ist die Maximalzahl der Kreise im Vergleich 27.

6.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen und vom Kreis zu bearbeiten sind. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen sowie im einfachen Genehmigungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW*	67	46	62	66	79	101	27
Fälle je qkm*	1,28	0,74	0,96	1,22	1,60	3,87	27
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	96,69	86,87	90,67	91,97	95,13	100	19
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	3,31	0,00	4,88	8,03	9,34	13,13	19

* bezogen auf die Einwohner und Flächen der Kommunen, für die der Kreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig wird

Im **Märkischen Kreis** mit seinen 15 Kommunen leben insgesamt 410.222 Einwohner⁵¹ auf einer Fläche von 1.061 qkm. Als untere Bauaufsicht ist der Kreis für acht kreisangehörige Kommunen mit 133.698 Einwohnern und 521 qkm zuständig.

Mit insgesamt 1061 qkm Fläche positioniert sich der Märkischer Kreis mit einer durchschnittlichen Gebietsfläche im interkommunalen Vergleich genau zwischen den Kreisen. Rund 10 Prozent dieser Fläche sind als Wohnungsbau-, Industrie- und Gewerbeflächen ausgewiesen. Sie gehören überwiegend dem bauplanungsrechtlichen Innenbereich an, auf denen eine Bebauung im Rahmen der Bebauungspläne zulässig ist. Rund 78 Prozent der Kreisflächen sind als Landwirtschaftsfläche, Waldfläche und verschiedene Gewässerflächen ausgewiesen⁵². Die baulich eingeschränkt nutzbare Fläche liegt mit 76 Prozent am Landesdurchschnitt.

Der Märkischer Kreis hat 2020 im Vergleich zu den anderen Kreisen in Nordrhein-Westfalen bezogen auf die Einwohnerzahl ein durchschnittliches Fallaufkommen. Dabei weist der Kreis einen hohen Anteil an einfachen Genehmigungsverfahren bei den zu bearbeitenden Bauanträgen auf. Das Fallaufkommen im einfachen Genehmigungsverfahren ist mit rund 97 Prozent deutlich

⁵¹ lt. Kommunalprofil Märkischer Kreis von IT.NRW, Stand.2020

⁵² lt. Kommunalprofil Märkischer Kreis von IT.NRW, Stand.2020

höher als Anträge im normalen Verfahren. Dies hängt mit den bebaubaren Flächen bzw. der Bebauungsstruktur der kreisangehörigen Kommunen zusammen, für die die Bauaufsicht zuständig ist. Die meisten Baugenehmigungen können hier im einfachen Verfahren abgewickelt werden. In den Jahren 2018 und 2021 liegt der Anteil der einfachen Genehmigungsverfahren im Märkischen Kreis bei 91 bzw. 92 Prozent.

Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises berichtet über eine anhaltende Nachfrage nach Bauflächen in den kreisangehörigen Kommunen, insbesondere für den Wohnungsbau. Angebote sind derzeit nur eingeschränkt verfügbar. Neue Baugebiete entstehen nach Aussage des Kreises nur im begrenztem Umfang. Vermehrt werden Projekte im ländlichen Außenbereich im Zusammenhang mit der Landwirtschaft verzeichnet.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Aus dem Zeitreihenvergleich über zwei Jahre lässt sich kein Trend erkennen. Insgesamt steigen die Fallzahlen von 2019 nach 2020.

Entwicklung der Fallzahlen im Märkischen Kreis

Grundzahlen	2018	2019	2020	2021
Summe Bauanträge im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren	744	583	664	700
Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren	679	573	642	642
Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	65	10	22	58

6.3.2 Rechtmäßigkeit

➔ Das betrachtete Baugenehmigungsverfahren des Märkischen Kreises lässt auf rechtmäßiges Verwaltungshandeln schließen. Zusätzliche Dokumentationen zu Ermessensentscheidungen im Fachverfahren stärken die Rechtssicherheit der Beschäftigten. Den Gebührenrahmen schöpft der Kreis auf Basis der Empfehlung des Städtetages aus.

➔ Feststellung

Seit dem Haushaltsplan 2023 stellt der Märkische Kreis den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht im Haushaltsplan dar.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Einhaltung gesetzlicher Fristen

Der **Märkische Kreis** hält die gesetzliche Frist der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages nach eigenen Angaben für die Vollständigkeitsprüfung ein. Ebenso kann die Bauaufsicht nach eigenen Angaben in den Fällen nach § 64 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang des vollständigen Bauantrags im einfachen Genehmigungsverfahren die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen oft einhalten. In einigen Fällen verzögert die planungsrechtliche Prüfung der Bauanträge das Genehmigungsverfahren. Ist in seltenen Fällen absehbar, dass sie die Sechs-Wochenfrist nicht einhalten kann, nimmt der Fachdienst Bauaufsicht die Verlängerungsmöglichkeit nach §

64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Um rechtssicher zu agieren, ist es wichtig, dass die Verwaltung in solchen Fällen dann die Frist von zwölf Wochen einhält. Nach Analysen des Kreises überschreitet er die Frist von zwölf Wochen grundsätzlich nicht.

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Märkischen Kreises sind angehalten, die Fristen über die Fachsoftware immer nachzuhalten und dementsprechend einzuhalten.

Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält ein Kreis die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert er mögliche Angriffspunkte beispielsweise in Klageverfahren. Unter anderem sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Die Bauaufsicht im Märkischen Kreis überwacht den Baubeginn und die weitere Bauausführung bei größeren Bauvorhaben. Termine dazu trägt sie für alle Vorhaben im eingesetzten Fachverfahren ein. So kann der Kreis nachhalten, ob eine Baugenehmigung erlöschen wird, wenn z. B. innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens nicht begonnen bzw. vor diesem Fristablauf auch kein Verlängerungsantrag gestellt wurde.

Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einem Kreis ein Ermessenspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass der Kreis sein Ermessen in solchen Fällen objektiv und einheitlich ausübt.

Bei allen Ermessensausübungen im Märkischen Kreis begründet die Bauaufsicht Ermessenspielräume transparent. Über den Bearbeitungsablauf im Fachverfahren hinterlegt sie alle benötigten Informationen. Hierzu gehören Vermerke, Protokolle und getroffene Entscheidungen zur betreffenden Maßnahme.

Im internen Systemlaufwerk speichert der Kreis zusätzlich viele übergreifende Informationen zentral. Diese können z. B. über Suchen von Schlagworten o. ä. abgerufen werden. Bei Ermessensentscheidungen beziehen die Beschäftigten der Bauaufsicht immer die Vorgesetzten mit ein. Zusätzlich gibt es regelmäßige (wöchentliche) Dienstbesprechungen mit der technischen Sachbearbeitung und den Vorgesetzten. In diesem Zusammenhang besprechen die Beteiligten schwierige und bedeutsame Antragsverfahren und reflektieren getroffene Entscheidungen. Sie dienen auch dazu alle Beschäftigten auf dem gleichen Wissensstand zu halten.

Hierdurch stehen auch neuen Beschäftigten Informationsgrundlagen im Rahmen des Wissenstransfers für die vergleichbare Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Mit Blick auf die berücksichtigten Kriterien kann der Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleistet werden. Allgemeine schriftliche Grundlagen zu Kriterien derartiger Ermessensentscheidungen werden im Märkischen Kreis eingesetzt. Nachdem diese Grundlagen früher in einer systematischen Tabelle erfasst waren, werden sie aktuell durch den jeweiligen Dienstvorgesetzten per E-Mail an die Sachbearbeitung verschickt. In den vergangenen Monaten hat der Märkische Kreis für den Bereich der Bauaufsicht als Pilotprojekt eine Wissensdatenbank angelegt und gefüllt. Diese soll ab Frühjahr 2023 genutzt werden können. Zum Beispiel können die Beschäftigten der Bauaufsicht Kriterien und Entscheidungen dann über eine Schlagwortsuche in der Datenbank suchen. Um die Datenbank nutzen zu können, sind kurzfristig Schulungen für die Beschäftigten geplant.

Der Bereich Wissensmanagement ist ein wichtiges Thema für den Märkischen Kreis. Er stellt schon seit einigen Jahren sicher, dass neue Beschäftigte über einen Einarbeitungsplan Informationen abrufen können. Begleitend stehen den „Neuen“ zwei erfahrener Ansprechpartner als Pate zur Verfügung. Es ist gut, dass sich der Märkische Kreis intensiv mit dem wichtigen Thema Erhaltung von Wissen beschäftigt.

Durch den Austausch der Bauaufsicht mit den privilegierten kreisangehörigen Kommunen sorgt der Märkische Kreis im Rahmen einer jährlichen Dienstbesprechung zusätzlich für eine höhere Rechtssicherheit und Einheitlichkeit bei der Sachbearbeitung.

Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Für die Gebühren zu den baurechtlichen Angelegenheiten kommt innerhalb der Kreisverwaltung ein abgestimmter Gebührenkatalog zur Anwendung. Dieser orientiert sich an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten). Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Anteil gedeckt werden. Inwieweit die Gebühren für Baugenehmigungen die Aufwendungen für Baugenehmigungen decken, wertet der Märkische Kreis nicht aus. Dieser ist aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, um zu beurteilen, inwieweit die festgesetzten Gebühren den Aufwand für die erbrachten Leistungen decken. So sollte der Kreis die Deckungslücke in der Bauaufsicht im Haushalt so gering wie möglich halten. Dies kann er über die Kennzahl des Aufwandsdeckungsgrades dokumentieren. Darauf haben zwei Faktoren Einfluss. Erstens die tatsächlich möglichen Gebührentatbestände anzuwenden und zum Zweiten den Spielraum bei Rahmengebühren bei der Festlegung der Gebührenhöhe verursachungsgerecht auszuschöpfen.

Wenn ein Kreis bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Der Märkische Kreis erhebt diese Gebühr wie vorgesehen.

Der Märkische Kreis würde in begründeten Fällen die Angrenzer beteiligen, wenn er Abweichungen nach § 69 BauO NRW genehmigt. Tatsächlich holen überwiegend die Bauherren oder Architekten vor dem Bauantrag die Zustimmung der Angrenzer ein. Diese Beteiligung ist für die weitere Bearbeitung des Bauantrages von Bedeutung, wenn durch den gestellten Bauantrag nachbarliche Belange berührt werden.

Um einen Anreiz für das Einreichen von digitalen Bauanträgen zu bieten, berechnet der Märkische Kreis einen Aufschlag von zehn Prozent auf die Baugenehmigungsgebühr bei Anträgen in Papierform.

Ob mit den festgesetzten Gebühren, der Aufwand der Bauaufsicht gedeckt wird, kann der Kreis über die Bildung des Aufwandsdeckungsgrades prüfen.

➔ Empfehlung

Der Märkische Kreis sollte den Aufwandsdeckungsgrad der Bauaufsicht weiterhin jährlich ermitteln und die Entwicklung fortschreiben.

6.3.3 Geschäftsprozesse

➔ Verantwortungsbereiche sind im Märkischen Kreis schriftlich festgelegt. Darüber hinaus geben Dienstbesprechungen und Rücksprachen Handlungssicherheit.

➔ **Feststellung**

Der Einsatz der Fachsoftware beinhaltet die Möglichkeit mit dezidierten und festgelegten Prozessschritten das Verfahren über Bearbeitungsbögen zu vereinheitlichen und strukturieren. Bisher gibt es keine vorgegebenen Standards oder eine digitale Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips.

Eine klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte und Verantwortlichkeiten festlegen.

Im Zusammenhang mit dem Prozessablauf spielt auch die Organisationsstruktur der Kreisverwaltung eine Rolle. Je nach Zuordnung der Aufgaben in einer Kreisverwaltung muss der Bauantrag bei der internen Bearbeitung nicht nur unterschiedliche Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen, sondern auch verschiedene Sachgebiete bzw. sogar Dezernate durchlaufen.

Der **Märkische Kreis** hat seine Aufgaben in sechs Fachbereiche untergliedert. Außerdem gibt es bestimmte Aufgaben, die direkt dem Landrat unterstellt sind. Die Fachbereiche sind für verschiedene Aufgaben zuständig, dies bilden die Fachdienste ab. Die Bauaufsicht ist Sachgebiet 461 des Fachdienstes 46 „Bauaufsicht und Immissionsschutz“ angesiedelt.

Der Kreis hat die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht im Fachverfahren bis in die Ebene der Prozessschritte geregelt. Ebenso sind in der Software auch Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen und deren Grenzen, Abteilungsregelungen und allgemeine Geschäfts- und Dienst-anweisungen hinterlegt. Das betrifft auch Regelungen zum durchgängigen Vier-Augen-Prinzip anhand der Unterschriftenregelung. Es ist genau festgelegt, für welche Fälle (Abweichungen und Befreiungen) das Vier-Augen-Prinzip dokumentiert werden muss. Zudem ist festgelegt, dass die Sachgebietsleitung in Entscheidungen zu Bauanträgen einbezogen wird. Dies ist wichtig, da in der Bauaufsicht über Genehmigungen entschieden wird.

Die Erteilung von Genehmigungen zählt zu den korruptionsgefährdeten Bereichen nach § 10 Absatz 2 Satz 2 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Deshalb ist es wichtig, dass Entscheidungen von zwei Personen getroffen werden. Die Sachbearbeitung beteiligt die Sachgebietsleitung bei besonderen Fällen an verschiedenen Stellen des Prozesses. Sie wird zum Zeitpunkt der Entscheidung, ob der Antrag genehmigungsfähig ist oder nicht, beteiligt. Und auch später im Verfahren, wenn der Antrag nicht genehmigungsfähig ist. Bei der Erteilung einer Baugenehmigung erfolgt nicht in allen Fällen eine Beteiligung des Vorgesetzten. Sie erfolgt zum Beispiel bei Außenbereichsvorhaben oder der Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen. Das Vier-Augen-Prinzip wird gegebenenfalls durch die digitale Signatur des Vorgesetzten im Fachverfahren dokumentiert. Dies ist bei getroffenen Ermessensentscheidungen wichtig für eine höhere Rechtssicherheit und zum Schutz der Beschäftigten vor Korruption.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte aus Gesichtspunkten der Korruptionsprävention prüfen, ob die digitale Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips in der Fachsoftware pflichtig verankert werden kann.

Im Märkischen Kreis unterstützt die eingesetzte Fachsoftware alle Arbeitsschritte des Baugenehmigungsverfahrens. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden weitestgehend durch die festgelegten integrierten Abläufe und Bearbeitungsbögen gelenkt. Die eigentliche Bearbeitung des Bauantrages erfolgt vollständig mittels der eingesetzten Fachsoftware. Eine standardisierte Checkliste oder ein Bearbeitungsbogen nutzt die Bauaufsicht dafür nicht. Die Möglichkeit dazu bietet die eingesetzte Software. Durch die Nutzung könnte der Märkische Kreis eine einheitliche Bearbeitung unter Einhaltung aller erforderlichen Arbeitsschritte sicherstellen.

➔ **Empfehlung**

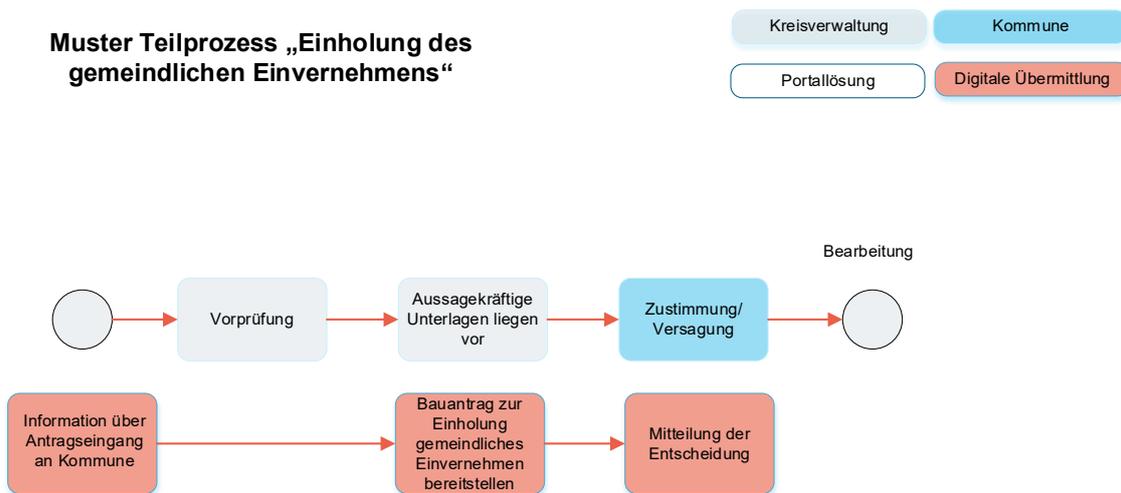
Die Bauaufsicht sollte durch vorgegebenen Abläufe in der Fachsoftware (Bearbeitungsbögen) die Einheitlichkeit der Bearbeitung erhöhen.

6.3.4 Schnittstellen

- ➔ Der Märkische Kreis führt die erforderlichen Beteiligungsverfahren und die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens vollständig digital und in nachvollziehbarem Umfang durch.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte ein Kreis auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sowie das Einholen des gemeindlichen Einvernehmens sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.

Über die Zulässigkeit eines Bauvorhabens müssen Kreise nach § 36 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) bei den Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich ein sogenanntes „gemeindliches Einvernehmen“ einholen. Die Vorgehensweise ist in folgendem Musterprozess vereinfacht dargestellt:



Die Bauaufsicht des **Märkischen Kreises** startet nach Abschluss der formellen (positiven) Vorprüfung so zeitnah wie möglich die Beteiligung der "benötigten" Stellen. Auch bei nur geringen Nachforderungen wird das Beteiligungsverfahren frühzeitig gestartet. In einigen Fällen wird dem Bauantrag schon das gemeindliche Einvernehmen durch den Antragsteller beigefügt. Durch die digitale Bearbeitung stehen genügend Unterlagen für die Einholung der Stellungnahmen zur Verfügung und müssen nicht vervielfältigt oder nachgefordert werden.

Die Überwachung der gesetzlichen Fristen gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW erfolgt durch die technische Sachbearbeitung. Im Regelfall kommen die Unterlagen früher zum Kreis zurück, eine Einflussmöglichkeit hat der Kreis nicht. Vor Ablauf der Zweimonatsfrist wird abgewogen, ob bei fortgeschrittener Genehmigungsfähigkeit die entsprechende Stelle noch einmal im Sinne der Bürgerfreundlichkeit kontaktiert wird. Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens unterliegt hingegen § 36 Abs. 2 BauGB. Nach der Frist tritt die gesetzliche Regelung zur Zustimmungsfiktion in Kraft.

Das aktuelle Fachverfahren der Bauaufsicht unterstützt das Beteiligungsverfahren. Mit einer digitalen Bearbeitung in der Fachsoftware werden die Beteiligungen mit hinterlegten Fristen sofort generiert. Über die Prozesssteuerung sind die beteiligten internen (Kreisämter) und externen Stellen (Kommunen, Bezirksregierung, andere Behörden) mit einbezogen. Diese Möglichkeit nutzt der Märkische Kreis umfänglich, um den Prozess zu beschleunigen.

Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren werden in die Fachsoftware übernommen. Die Bearbeitung der Genehmigungsanträge verlangt daher bei den verschiedenen Arbeitsschritten nur eine geringe händische Erfassung von Daten. So sind alle Informationen zu den einzelnen Bauanträgen in der Fachsoftware verfügbar. Der Einsatz der digitalen Akte mit der Fachsoftware reduziert den Aufwand und unterstützt die Sachbearbeitenden zu einem großen Teil. Die medienbruchfreie digitale Bearbeitung ist damit umgesetzt.

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen beeinflusst die Dauer des Genehmigungsprozesses. Wenn ein Kreis Stellungnahmen anfordert, um zum Beispiel eine spätere Entscheidung abzusichern, dann belasten diese zusätzlichen Stellungnahmen die Bearbeitungsdauer als auch die eingesetzten Personalressourcen. Daher sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden. Als Indikator dazu nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	5,19	1,83	2,27	2,41	3,14	5,19	24
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,74	0,62	0,89	1,13	1,43	3,74	20
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,45	0,79	1,20	1,34	1,54	2,49	20

Die hierzu ermittelten Kennzahlen dokumentieren, dass die Bauaufsicht des Märkischen Kreises insbesondere mehr interne Stellungnahmen einholt als alle anderen Vergleichskreise. Nach Angaben des Märkischen Kreises liegen die Gründe hierfür an Bauanträgen im Außenbereich unter Beachtung des Naturschutzes und des Immissionsschutzes. Beispielsweise gibt es im ge-

samten Kreisgebiet 45 Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Außenbereiche mit Landschaftsschutzverordnung und Konflikte bei Emissionen. Dazu kommt je nach Kommune teilweise Streubebauung (Zersiedlung), deren Besonderheiten in Bauverfahren zu berücksichtigen sind. Intern bedeutet dies, dass der Kreis bei vielen Verfahren bei der unteren Umweltschutzbehörde teilweise mehrere interne Stellungnahmen (Immissionsschutz, Wasserbehörde, Abfallbehörde oder Naturschutz) anfordert.

Aufgrund der internen Struktur des Märkischen Kreises generiert die Bauaufsicht bei der internen Beteiligung digital für jeden Antrag eine Anforderung für den FD 44 (planungsrechtliche Beurteilung). Bei anderen Kreisen erfolgt die planungsrechtliche Prüfung innerhalb der Bauaufsicht, so dass keine Anforderung einer Stellungnahme erforderlich ist.

Des Weiteren ist nach Aussagen der Bauaufsicht der Landkreis durch die Landwirtschaft geprägt. Im Vergleich aller Kreise in NRW hat der Märkische Kreis die siebtgrößte Anzahl an landwirtschaftlichen Betrieben⁵³. Bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben im Außenbereich müssen in der Regel oft eine ganze Reihe von Behörden und Stellen beteiligt werden. Meist bestimmen räumliche Strukturen die vorzunehmenden Teilnahmeverfahren. Dazu gehören beispielsweise Gewässer, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Abgrabungsflächen, Altlasten. Wie bereits ausgeführt, erfolgt das Teilnahmeverfahren digital, so dass die Sachbearbeitung des Baugenehmigungsverfahrens eine direkte Beteiligung vornehmen kann.

Eine medienbruchfreie Bearbeitung kann das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Verzögerungen in der Bearbeitung. Bearbeitungszeiten werden darüber hinaus optimiert, indem Schnittstellen verringert werden. Gleichzeitig wird der Vorgang der Archivierung erleichtert und das Wissensmanagement forciert. Auf die weiteren Ausführungen zum Thema Digitalisierung im Kapitel 6.3.6 dieses Berichtes wird verwiesen.

6.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

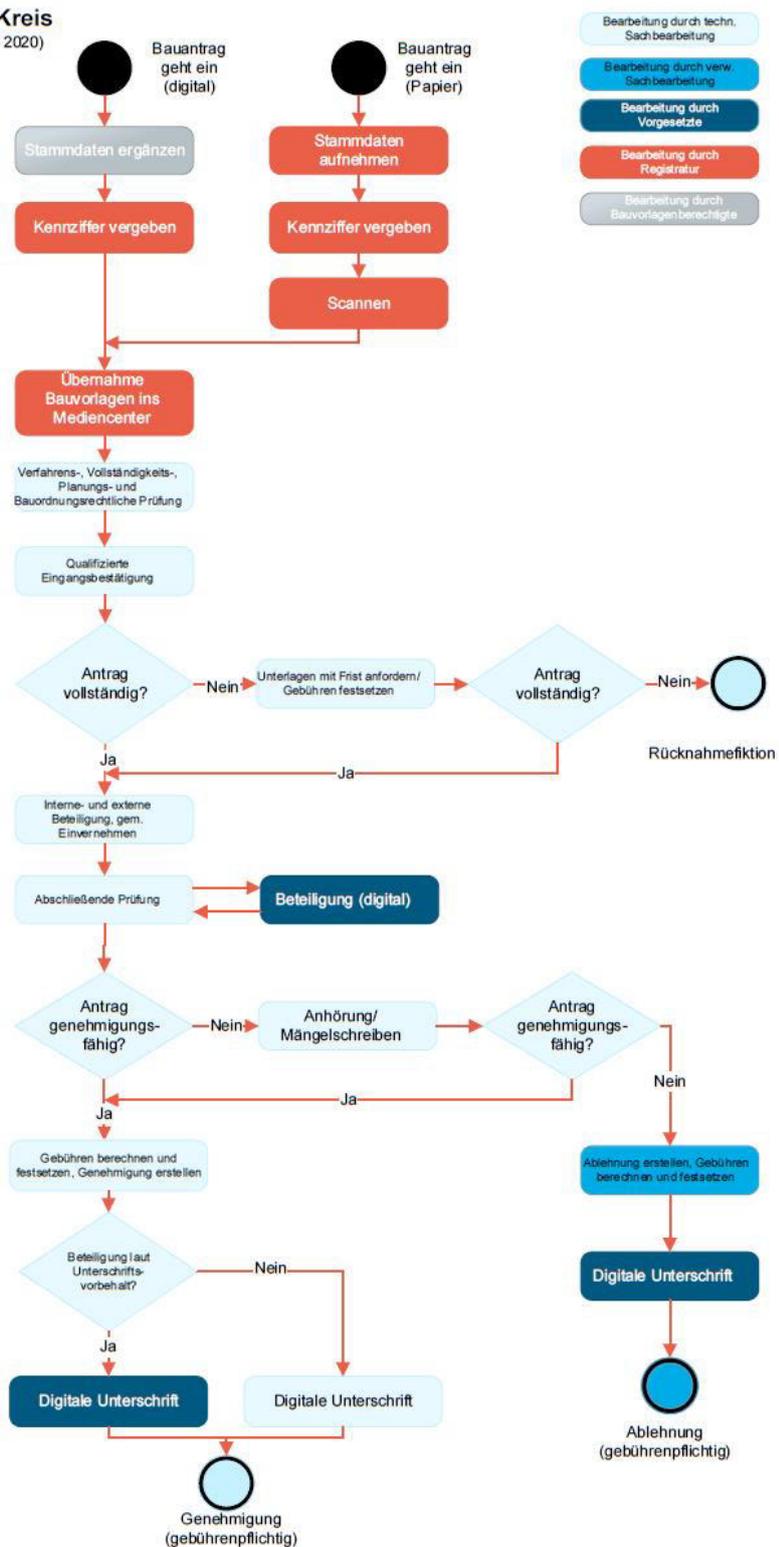
- ➔ Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist im Märkischen Kreis durch wenige Schnittstellen effektiv gestaltet. Durch die Anforderungen der Träger öffentlicher Belange ergibt sich gelegentlich ein mehrfaches Nachfordern von Unterlagen.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermieden werden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens im **Märkischen Kreis** dar:

⁵³ Quelle: it.nrw – Landwirtschaftszählung 2020

Prozessablauf Märkischer Kreis
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 1 von 1



Der Prozessablauf des Baugenehmigungsverfahrens im Märkischen Kreis vermeidet unnötige Schnittstellen. Die Bearbeitung der Bauantragsverfahren erfolgt digital mittels der eingesetzten Fachsoftware. Dazu scannt der Kreis auch die Anträge, die nicht digital eingehen.

Der Ablauf in der Fachsoftware ist bisher nicht verbindlich vorgegeben, siehe Empfehlung unter Ziffer 6.3.3.. Zunächst prüft der Märkische Kreis die Vollständigkeit der eingegangenen Antragsunterlagen und fordert gegebenenfalls unter Festsetzung einer individuellen Frist erforderlichen Unterlagen nach.

Die internen und externen Stellungnahmen holt die Bauaufsicht, wenn möglich zeitgleich ein. Manchmal ist dies aufgrund der mangelnden Qualität der Antragsunterlagen nicht möglich. Geben die Träger öffentlicher Belange bereits im Rahmen dieser Beteiligungsverfahren negative Stellungnahmen ab, führen diese nach der Anhörung in der Regel zu einer Ablehnung.

Häufig ist es der Fall, dass die Beteiligungen dazu führen, dass die Bauaufsicht weitere Unterlagen anfordern muss. Dies wirkt sich auf die Bearbeitungszeit der Anträge aus, da das Nachreichen von Unterlagen immer mit neuen Fristen verknüpft ist. Zum Fristende prüft der Kreis, ob alle nachgeforderten Unterlagen vorliegen. Es kommt auch vor, dass die Antragstellenden um eine Fristverlängerung zum Nachreichen der Unterlagen bitten. Darauf achtet der Märkische Kreis. Wichtig ist in so einem Fall, dass eine Verlängerung der Frist nur vor dem Ablauf der Frist erfolgen kann. Ansonsten greift die gesetzliche Rücknahmefiktion, der Antrag gilt kraft gesetzlicher Regelung als zurückgenommen.

Des Weiteren findet zu den Bauvorhaben immer eine Abstimmung mit den beteiligten externen Behörden sowie den Abteilungen in der Kreisverwaltung statt. Eine automatische Terminüberwachung der ausstehenden Stellungnahmen erfolgt im Märkischen Kreis noch nicht. Dies wäre mit der Software grundsätzlich möglich.

Der Märkische Kreis hat über einen Unterschriftsvorbehalt schriftlich geregelt, in welchen Fällen der Vorgesetzte durch Unterschrift im Prozessablauf zu beteiligen ist. Dies dient der Rechtssicherheit und Korruptionsprävention.

Aus Korruptionsgesichtspunkten ist es ebenfalls wichtig, dass die Anordnungsbefugnis bei Buchungen über die Kassenschnittstelle geregelt ist. Über Zugriffs- und Lesebeschränkungen in der Software können die berechtigten Nutzerinnen und Nutzer Informationen zu Bauanträgen etc. einsehen. Es besteht für jeden Nutzer Leserecht zu allen wesentlichen Daten in der Fachsoftware.

6.3.6 Digitalisierung

- ➔ Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist im Märkischen Kreis umgesetzt. Durch die Digitalisierung erreicht der Kreis einen hohen Optimierungsgrad sowohl bei der Antragstellung, der aktuellen Fallbearbeitung wie auch bei der Archivierung.
- ➔ Schon vor der Corona-Pandemie war ein flexibles Arbeiten der Bauaufsicht des Märkischen Kreises im Home-Office oder der Kreisverwaltung möglich.

Die Bauanträge sollte ein Kreis elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte er die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Ein Kreis kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Der Antragsvordruck wird dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*

- *Ein Kreis scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Ein Kreis kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller über die Plattform abwickeln.*
- *Ein Kreis führt die Prozesse des gemeindlichen Einvernehmens sowie die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Ein Kreis verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Altakten werden eingescannt und ebenfalls elektronisch archiviert.*

Im Dezember 2020 informierte das Land die Kommunen über den Start des Bauportals NRW, u. a. mit einer Handreichung zum Bauportal. Die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen muss bis zum 31. Dezember 2022 möglich sein, diese Verpflichtung gibt das Onlinezugangsgesetz (OZG) Bund und Länder vor. Das OZG verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren erfolgt im **Märkischen Kreis** bereits seit Jahren vollständig in digitaler Form. Etwas mehr als die Hälfte der eingehenden Bauanträge wird digital eingereicht. Über die eingesetzte Fachsoftware und die Plattform zum Austausch der digitalen Unterlagen wird der Verfahrensablauf unterstützt. Andere am Genehmigungsverfahren beteiligte Fachämter sind an der eingesetzten Software angebunden. So kann beispielsweise direkt auf die gespeicherten Informationen zum Bauantrag zurückgegriffen und die Stellungnahme in die Software eingeben werden. Das Programm liefert durch die hinterlegten Prozesse eine umfangreiche und konsequente Unterstützung in der Sachbearbeitung.

Die digitale Bauakte ist im Märkischen Kreis die Hauptakte, die in der Bauaufsicht geführt wird. Die Annahme von digitalen Bauanträgen ist in der Bauaufsicht mit der eingesetzten Fachsoftware die Regel. Unterlagen können digital über ein Portal eingereicht werden. Per Post eingehenden Bauanträge scannt der Kreis zu Beginn der Bearbeitung ein und gliedert sie in den digitalen Arbeitsprozess ein. Rund eine Vollzeit-Stelle steht dafür im Bereich "Scannen", verteilt auf mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zur Verfügung. Derzeit entsteht nur durch eingehende Papieranträge ein doppelter Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand.

Für das einfache und schnelle Auffinden von Akten ist die Aufstellung eines Aktenplanes notwendig. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden und weiter zu bearbeiten. Ein solcher Aktenplan ist in der Bauaufsicht des Märkischen Kreises vorhanden. Die vorhandene Registratur sortiert und vergibt die Aktenzeichen. In der Fachsoftware werden die

Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge geführt. Durch die Digitalisierung des Vorganges kann jederzeit auf den Vorgang zugegriffen werden.

Außerdem besitzt die Fachsoftware eine Schnittstelle zum zukünftig eingesetzten Dokumenten-Managementsystem, welches bereits in der Kreisverwaltung eingeführt wird. Auch eine Schnittstelle zum Finanzverfahren zur einfachen Erstellung von Gebührenbescheiden ist vorhanden.

Alle Altakten scannt der Kreis händisch mit eigenen Beschäftigten ein und archiviert diese elektronisch. Vorgegangen wird bei der Archivierung nach räumlichen Kriterien. Der Vorteil ist, dass die Altakten einer Kommune nach und nach komplett eingescannt sind. Die Digitalisierung ist ein wichtiges Thema im Märkischen Kreis. Der Kreis möchte eine Quote von 100 Prozent an digitalen Akten erreichen. Gerade bei dem Einscannen der Altakten ist die Qualität für die spätere Bearbeitung wichtig. Jede digitalisierte Akte wird deshalb von der Bauaufsicht geprüft.

Eine digitale Akte erlaubt schnellere Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen für die beteiligten Parteien. Es reduziert sich nicht nur den Aufwand der Parallel-Bearbeitung der Altakten für den Kreis, auch ein Informations-Service für alle Beteiligten kann generiert bzw. verbessert werden.

Im Bericht betrachten wir die Entwicklung in der Bauaufsicht über den Zeitraum von 2019 bis 2020. Vergleichsjahr ist das Jahr 2020, welches durch die Corona-Pandemie geprägt ist. Daher gehen wir in der Prüfung zusätzlich der Frage nach, wie sich die Pandemie auf die Arbeit in der Bauaufsicht ausgewirkt hat. Haben sich im Vergleich zu den Vorjahren bspw. die Fallzahlen stark verändert und wie konnte der Kontakt mit den Kunden sichergestellt werden.

Der Märkische Kreis hat auch vor der Corona-Pandemie die Möglichkeiten des Home-Office genutzt. Die Beschäftigten konnten an zwei Tagen in der Woche von zu Hause aus arbeiten. Dadurch ergaben sich für den Kreis mit der Pandemie keine großen Umstellungen bei der Ausweitung des Home-Office. Die vorhandene Hard- und Software wird vom Kreis gestellt. Zur Kommunikation haben die Beschäftigten auch Videokonferenzen durchgeführt. Da die Bauakten digital vorliegen und bearbeitet werden können, müssen diese zum Bearbeiten nicht von den Sachbearbeitenden zwischen Kreishaus und Home-Office transportiert werden. Die Bauaufsicht hat sehr gute Erfahrungen mit dem Home-Office gemacht, so dass diese auch zukünftig beibehalten werden soll.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum 30. April 2022

Anforderung	Status des Märkischen Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	ja	9
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	ja	8
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware."	nein	5
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	ja	11
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	ja	9

Anforderung	Status des Märkischen Kreises	Anzahl der Kreise, die diese Anforderungen erfüllen
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	ja	10
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	25
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	10
Die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	9
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	25
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	nein	20
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	24
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	ja	15
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	25
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	ja	20

6.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn der Kreis es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

➔ Feststellung

Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 in der Bauaufsicht des Märkischen Kreises ist geringer als bei anderen Kreisen. Der Anteil der noch nicht abgeschlossenen Bauanträge, die ebenfalls zu bearbeiten sind, steigt allerdings und liegt interkommunal auf hohem Niveau. Positiv für den Kreis ist die bisher geringe Mitarbeiterfluktuation in der Bauaufsicht.

Grundsätzlich sollte ein Kreis auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei dauerhaft sinkenden Antragszahlen sollte er dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen langfristig ansteigen, sollte er die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Selbstverständlich beziehen sich unsere im obigen Abschnitt getroffenen Annahmen zu sinkenden Antragszahlen auf einen dauerhaften Rückgang und keine kurzfristigen Effekte. Gerade in den heutigen Zeiten mit einem spürbaren Fachkräftemangel sollten personelle Auswirkungen bei einem langfristigen Anstieg von Antragszahlen erfolgen,

Die Bauaufsicht im **Märkischen Kreis** setzt zur Sachbearbeitung qualifizierte Fachkräfte, die beispielsweise Architekt/in, Bauingenieur/in, Verwaltungswirt/in, Verwaltungsfachangestellte oder Bachelor of Laws sind, ein. Die Stellenbesetzung wird mit der Abteilung Personal und Organisation abgestimmt. Abgesehen von zeitlichen Verzögerungen durch Personalwechsel etc. ist die formale Stellenausstattung der Soll- und Ist-Stellen nach Angaben der Bauaufsicht allgemein stimmig.

Zum großen Teil sind nach Angaben des Kreises erfahrene routinierte Beschäftigte in der Bauaufsicht tätig. Durch die geringe Fluktuation der vergangenen Jahre ist die Altersstruktur nach Angaben des Kreises hoch. Durch neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird diese derzeit verjüngt. Oftmals können vakante Stellen mit erfahrener Personal ausgeglichen werden.

Trotz einer jährlichen Personalplanung sind geplante und ungeplante Fluktuationen nicht zu vermeiden. Freie Stellen können nicht immer sofort besetzt werden und bleiben länger unbesetzt. Durch das große Stellenangebot in den Verwaltungen wechseln Fachkräfte öfter, die Fluktuation hat zugenommen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte weiterhin gewährleistet ist.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt. Die Zusammensetzung der Fälle wies in den bislang durchgeführten Prüfungen keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

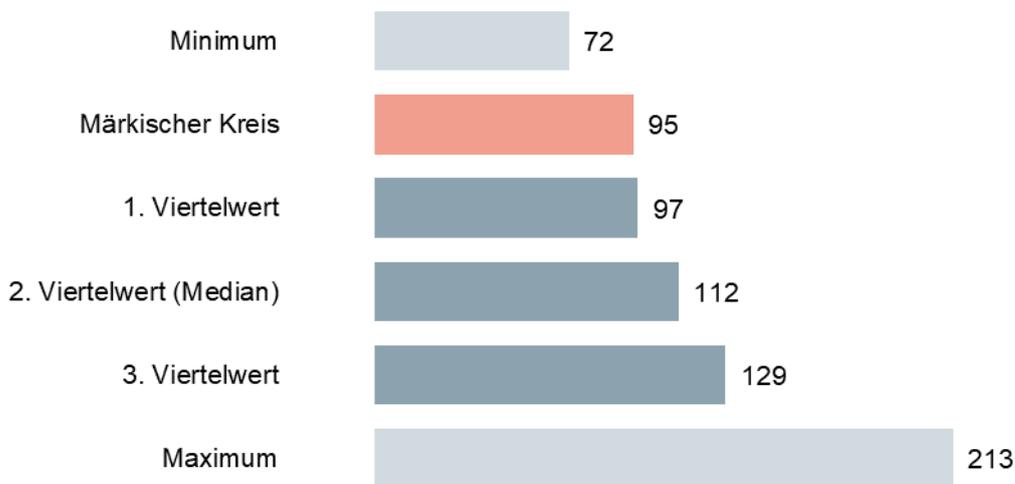
Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet: inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise den Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kreisen nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/Vorbescheide sind beim Märkischen Kreis für das Jahr 2020 insgesamt 9,24 Vollzeit-Stellen eingesetzt, die in die Auswertungen eingeflossen sind. Ein Anteil von 0,95 Vollzeit-Stellen ist für den Overhead.

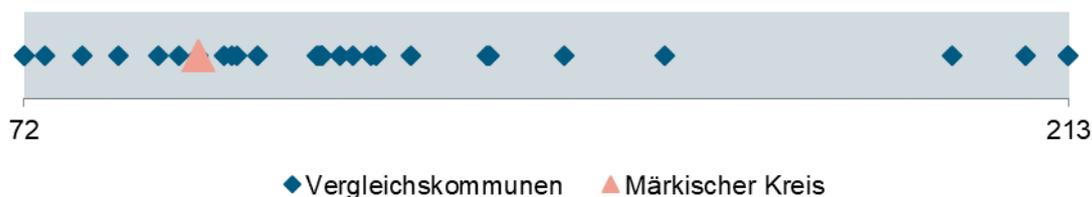
Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ sowie „Bauberatung“ nicht in allen Kreisen möglich war, stellt die gpaNRW wie eingangs zu diesem Kapitel beschrieben, die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung

Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Der Märkische Kreis hat für das Jahr 2020 insgesamt 7,76 Vollzeit-Stellen hierfür angegeben, die in die Auswertungen eingeflossen sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Bauaufsicht des Märkischen Kreises wurden 2020 insgesamt 741 Bauanträge und Bauvoranfragen eingereicht. Auf eine Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 95 zu bearbeitende Fälle. Der Märkischer Kreis liegt damit unter dem Median der erfassten Vergleichskreise. Dies bedeutet, dass der Märkische Kreis im Verhältnis zu den Falleingängen 2020 mehr Personal als in den Vergleichskreisen einsetzte.

Im Jahr 2019 lag die Kennzahl bei 86, da das Fallaufkommen insgesamt geringer war. Im interkommunalen Vergleich 2019 belegt der Märkische Kreis eine ähnliche Positionierung wie 2020.

Die Betrachtung der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ zeigt die Belastung der Bauaufsicht durch neue Fälle. Die in der folgenden Tabelle aufgeführte Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ betrachtet dagegen die abschließend bearbeiteten Anträge. Das Verhältnis noch nicht abschließend bearbeiteter (unerledigter) Bauanträge jeweils zum 01. Januar eines Jahres zu den neuen Bauanträgen in Prozent zeigt die bestehende Belastung aus diesen Altfällen bzw. Rückständen. Da sie ebenfalls durch die eingesetzten Personalressourcen zu bewältigen sind, ist es wichtig, diesen Wert in seiner Entwicklung zu beobachten.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	104	93	108	135	155	243	17
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	75	56	83	94	108	191	27
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	7,51	19,30	25,40	32,84	50,42	19

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ liegt unterhalb des ersten Viertelwertes im Vergleich. Dies bedeutet, dass in mehr als dreiviertel der Vergleichskreise das eingesetzte Personal mehr Fälle durch Bescheide abschließen konnte. Ursachen für einen höheren Personaleinsatz kann fehlende Erfahrung oder Routine sein. Nach Angaben des Märkischen Kreises ist der überwiegende Teil der Beschäftigten langjährig in der Bauaufsicht tätig.

Ein anderer Aspekt können Rückstände sein. Häufig sind dies Anträge, die Besonderheiten aufweisen und deren Bearbeitung mehrere Monate dauert. Die Beschäftigten müssen sich immer wieder in den Sachverhalt einarbeiten, wenn Unterlagen oder Stellungnahmen eingereicht werden.

Aus den erfassten Grunddaten ergibt sich für den Märkischen Kreis ein höheres Verhältnis der unerledigten/nach nicht abschließend bearbeiteten Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen als in den meisten anderen Kreisen. Diese Anträge müssen die Beschäftigten neben den neu eingehenden Fällen eines Jahres bearbeiten. Deshalb ist es wichtig zu beobachten, wie sich diese unerledigten Fälle entwickeln. Gelingt es der Bauaufsicht diese zu senken oder erhöhen sich diese weiter?

Die Daten der unerledigten Bauanträge konnten für den Vergleich nicht vollständig plausibilisiert werden, deshalb ist kein Wert in der Vergleichstabelle eingetragen. Der Märkische Kreis hatte nach eigenen Angaben zum 01. Januar 2019 einen Bestand an 126 unerledigten Bauanträgen. Die gpaNRW hat im Folgenden hilfsweise berechnet, ob die unerledigten Fälle weiter steigen.

Grundzahlen	2019
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019 lt. Auskunft des Kreises	126
+ Summe Bauanträge insgesamt 2019	583
- zurückgenommene Bauanträge 2019	45
- Baugenehmigungen 2019	513
- Ablehnungen 2019	7
Unerledigte Bauanträge zum 01. Januar 2020	144

Grundzahlen	2020
Errechneter Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	144
+ Summe Bauanträge insgesamt 2020	664
- zurückgenommene Bauanträge 2020	32
- Baugenehmigungen 2020	518
- Ablehnungen 2020	9
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2021	249

Aus den erfassten Grundzahlen (Bauanträge, Erledigungen) für den Märkischen Kreis ergibt sich rechnerisch ein Anstieg der unerledigten Fälle von 2020 zum 01. Januar des Jahres 2021 um 105 Fälle. Der Märkische Kreis strebt bei der jährlichen Bearbeitung ein Verhältnis von 120 Bauanträgen je technischem Beschäftigten an (s. Kapitel 6.3.10). Im Laufe des Jahres 2020 ist ein Bestand an nicht abschließend bearbeiteten Anträgen von 105 Fällen zusätzlich angewachsen. Dies entspricht nahezu dem Zielwert des Kreises für eine Vollzeit-Stelle. Die Bauaufsicht sollte die Anzahl der unerledigten Anträge kontinuierlich fortschreiben um auf die Entwicklung reagieren zu können.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte den Anteil der noch nicht abgeschlossenen (unerledigten) Bauanträgen beobachten und analysieren, um gegensteuernde Maßnahmen ergreifen zu können. Ziel sollte eine Bearbeitung der Fälle und eine Vermeidung von Überlastung der Beschäftigten sein.

Fallzahlen zu Bauanträgen Märkischer Kreis 2019 und 2020

Grundzahl	2019	2020
Summe Bauanträge im normalen und einfachen Genehmigungsverfahren	583	664
Unvollständig eingegangene Bauanträge	469	532
Summe eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen	2.553	3.446

Ein Grund dafür, dass weniger Fälle bearbeitet wurden als in anderen Kreisen, kann trotz der Digitalisierung in der sehr hohen Anzahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen vermutet sein. Im interkommunalen Vergleich belegt der Kreis einen Wert über dem 3. Viertelwert bei der Kennzahl „Stellungnahmen je Bauantrag“⁵⁴.

Auch unvollständig eingegangene Bauanträge erhöhen zusätzlich den Bearbeitungsaufwand in der Bauaufsicht. Dieses wird durch die Kennzahl „Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent“ dokumentiert. Bei dieser Kennzahl gehört der Märkische Kreis mit 80 Prozent zu den Kreisen mit den meisten unvollständigen Bauanträgen.⁵⁵

⁵⁴ Siehe Kapitel „6.3.4 Schnittstellen“

⁵⁵ Siehe Kapitel „6.3.8 Bauberatung“

Soweit die Kreise die Stellenanteile auch auf die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide weiter aufteilen konnten, hat die gpaNRW die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf die förmlichen Bauvoranfragen und Bescheide gebildet. Diese werden zur Information nachfolgend mit aufgeführt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	69	69	107	135	156	253	17
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	49	0	61	69	111	237	17

Die Datenerhebung für 2019 und 2020 zeigt, dass die Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung im Märkischen Kreis im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich ist. Beide Bereiche haben an der täglichen Arbeit einen Anteil und steigen an. So wurden 73 Anfragen im Jahr 2019 und 77 förmliche Bauvoranfragen in 2020 eingereicht. Dies gilt im gleichem Zuge für die Vorbescheide, welche von 73 Bescheiden in 2019 auf 77 Bescheide in 2020 steigen. Nicht berücksichtigt wurden in den Zahlen die Verlängerungen von Vorbescheiden oder förmlichen Bauvoranfragen. Diese erfordern den gleichen Arbeitsaufwand, da sie wie ein Neuantrag geprüft werden. Sie würden die Zahlen jeweils um rund 16 Prozent erhöhen.

6.3.8 Bauberatung

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis bietet auf seiner Homepage umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Die Darstellung ist allerdings unübersichtlich. Die Bauberatung erfolgt über die zuständigen Sachbearbeitenden.

Ein Kreis sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen sowie der unvollständig eingegangenen Bauanträge gering zu halten. So kann er die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Eine Bauberatung gibt Bauinteressenten im Wesentlichen Informationen zu verfahrensrechtlichen und baulichen Fragen. Um möglichst viele Bauwillige zu erreichen, bietet es sich an, die Informationen digital, in Papierform und persönliche Termine verfügbar zu machen. Die Bauberatung muss dabei nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. So kann aus

Sicht der gpaNRW die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge erhöht werden. Die Antragsbearbeitung wird erleichtert und möglicherweise können spätere Nachforderungen oder auch eine Rücknahme des Antrages so verhindert werden.

Der **Märkische Kreis** hat auf seiner Homepage sehr viele verschiedene Informationen zum Thema Bauen hinterlegt. Auf der Übersichtsseite zum Buchstaben B des Kreises stehen dem Bauinteressierten Informationen zu beinahe allen Fragen rund um das Thema Bauen zur Verfügung. Das Auffinden der Seite ist etwas unübersichtlich. Dies sollte der Kreis optimieren. Über Verlinkungen können beispielsweise Kontaktdaten, Genehmigungsgrundlagen, die Bebauungspläne im Geoinformationssystem und der Bereich Bauen Online geöffnet werden. In der interaktiven Karte können die bestehenden Bebauungspläne der kreisangehörigen Kommunen gesucht und eingesehen werden.

Der Internetauftritt zum Thema Bauen ist mit vielen (Fach-) Informationen, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen und pdf-Dokumenten gut aber unübersichtlich aufgestellt. Dem Bürger werden möglichst umfassende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen zur Verfügung gestellt.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte seinen Internetauftritt der Bauaufsicht benutzerfreundlicher gestalten.

Die gpaNRW erhebt die folgenden Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	4,82	2,58	4,20	6,09	9,22	17,35	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,55	0,22	0,57	0,92	1,55	4,63	27
Anteil unvollständig eingegangene Bauanträge an den Bauanträgen in %	80,12	19,98	59,98	73,48	80,00	91,96	25

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet bei Bedarf eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich dann um eine freiwillige Leistung.

Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises hat im Jahr 2020 vergleichsweise wenig zurückgenommene Bauanträge zu verzeichnen. Diese Kennzahl lässt allein betrachtet noch keinen Rück-

schluss auf die Wirkung der Informationen für Bauwillige zu. Allerdings ist der Anteil der Ablehnungen und der unvollständig eingegangenen Bauanträge hoch. Die Bearbeitung von unvollständigen und mangelhaften Anträgen wie auch von Verfahren, die nicht genehmigungsfähig sind, binden unnötige Personalressourcen. Sie bedeuten für die Antragstellerinnen und Antragsteller, wie auch für die Bauaufsichtsbehörde einen Aufwand, der zumindest teilweise vermeidbar ist.

Unter der Rubrik „Bauen – Bauantrag/Baugenehmigungsverfahren“ listet der Märkische Kreis eine Checkliste mit den notwendigen Unterlagen auf, so dass die Antragstellenden in die Ausgangslage versetzt werden, vollständige Bauanträge beim Kreis einzureichen. Die Antragstellenden nehmen diese Informationen entweder nicht wahr oder können sie nicht umsetzen.

Vor der Corona-Pandemie organisierte der Märkische Kreis regelmäßig Termine mit den Entwurfsverfassern, um zum Beispiel rechtliche Neuerungen zu besprechen. Solche Gesprächstermine sind ein gutes Mittel, um auch die Qualität der Bauanträge zu steigern.

➔ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises sollte die Kennzahl des hohen Anteils an unvollständig eingegangener Bauanträge fortschreiben und beobachten und den Austausch mit den Entwurfsverfassern intensivieren.

Wir haben in allen Kreisen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die absolute Zahl der Vollzeit-Stellen haben wir in das Verhältnis zu den insgesamt in der Sachbearbeitung eingesetzten Vollzeit-Stellen gesetzt. In den prozentualen Vergleich sind die Daten von 17 Kreisen eingeflossen. Die große Spannweite des Anteils der Bauberatung an der Sachbearbeitung zeigt das Streudiagramm:

Anteil der Vollzeit-Stellen Bauberatung an den Vollzeit-Stellen Bauaufsicht 2020



Erfasst ist für den Märkischen Kreis der Stellenanteil für die regelmäßigen Beratungstermine, die die Sachbearbeitung in den kreisangehörigen Kommunen als Bauberatung anbietet. Aus diesem Grund ist der Stellenanteil niedrig.

Zum Selbstverständnis der Bauaufsicht des Märkischen Kreises gehört die Beratung im Rahmen der Antragstellung. Diese erfolgt durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden im Rahmen der Bauanträge und ist in der Darstellung nicht enthalten, da sie nicht vom Kerngeschäft zu trennen ist. Die Beschäftigten stehen Bauwilligen, Investoren und Architekten für erste Auskünfte über planungsrechtliche Grundlagen zur Verfügung. Eine zentrale Bauberatung gibt es nicht. Momentan ist eine Beratung zu den normalen Öffnungszeiten nach Terminabsprache möglich. Eine Beratung direkt vor Ort wird in Einzelfällen bei schwierigen Bauvorhaben durchgeführt.

Der Märkische Kreis möchte die Bauberatung auch zukünftig dezentral durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchführen. Ein zentraler Servicepunkt Bauberatung ist nicht geplant. Zukünftig soll die Bauberatung weiterhin nach Vereinbarung erfolgen. Nach Ansicht des Kreises hat sich diese Vorgehensweise in der Beratung bewährt. Unter anderem werden die Beschäftigten weniger in den normalen Arbeitsabläufen unterbrochen. Allerdings nimmt die Bauberatung nach Auffassung der Bauaufsicht einen immer größeren Raum ein.

6.3.9 Dauer der Genehmigungsverfahren

➔ Feststellung

Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises kann die (Gesamt-) Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt ermitteln.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ein Kreis ab dem 01. Januar 2019⁵⁶ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kreise die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

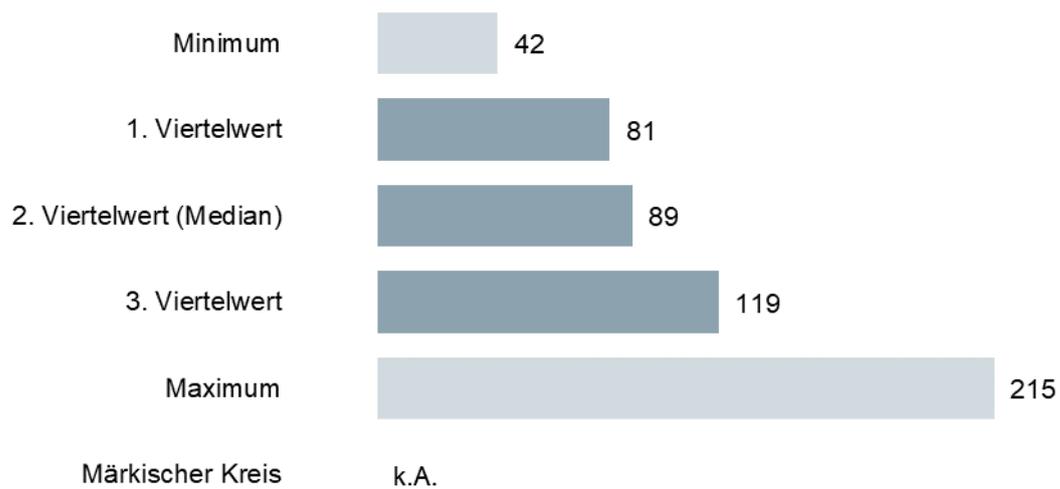
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Ein Wert für den **Märkischen Kreis** ist in diesen Kennzahlen nicht enthalten, da er die Gesamtlaufzeiten nicht nach Verfahrensarten auswerten konnte.

⁵⁶Landesbauordnung (BauO NRW 2018) Stand: 01.01.2019.

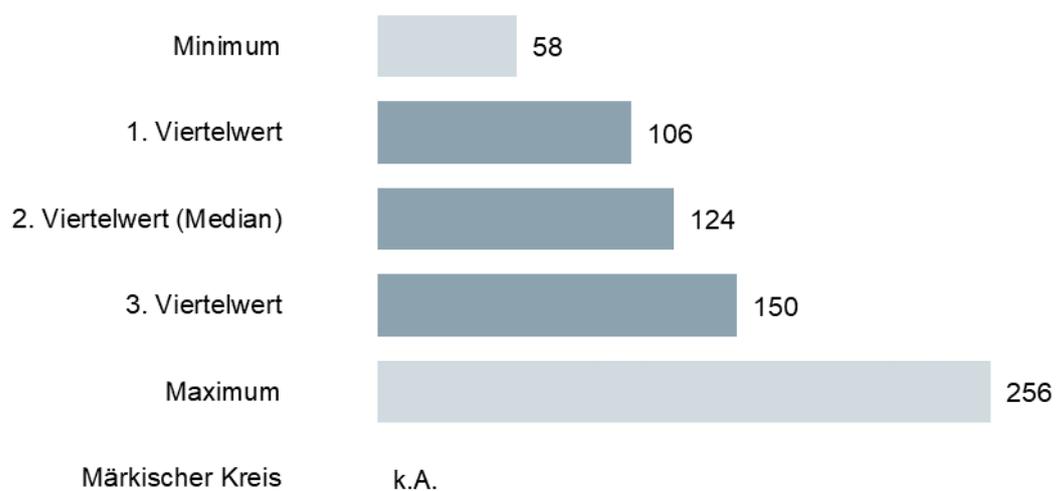
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Märkische Kreis benötigte im Vergleichsjahr 2020 für die Bearbeitung der einfachen und normalen Bauanträge durchschnittlich 74 Kalendertage. Damit gehört der Kreis zu den Kreisen mit einer kürzeren Bearbeitungsdauer. Im Vorjahr 2019 war die Gesamtlaufzeit für beide Verfahrensarten gemeinsam mit 75 Tagen ähnlich. Die Zeiten sind damit auch unterhalb der Orientierungsgröße von 84 Tagen. Der Anteil der einfachen Genehmigungsverfahren ist durchgängig der größere Anteil an Anträgen. Im Märkischen Kreis lag er im Vergleichsjahr bei rund 96 Prozent.

Auf die Gesamtlaufzeiten wirken sich die Zeiten aus, die die Antragstellenden zur Vervollständigung der Unterlagen benötigen. Der Anteil der unvollständigen Anträge ist im Märkischen Kreis größer als in vielen anderen Kreisen.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die „reine“ Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers mängelfrei und vollständig vorliegt, bis zur Bescheidung berücksichtigt wird. Die so ermittelten Werte werden in der nachfolgenden Tabelle abgebildet.

Laufzeit von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	19	41	55	60	86	13
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	20	37	45	46	77	11

Bei der Betrachtung der Laufzeit der Bauanträge ab Vollständigkeit benötigt der Märkische Kreis 43 Tage für beide Verfahrensarten ohne Trennung. Die Differenz von 31 Tagen zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit des Märkischen Kreises bedeutet, dass die Antragsstellenden durchschnittlich rund vier bis fünf Wochen benötigen, um den Antrag zu vervollständigen. Auf diesen Zeitraum hat die Bauaufsicht nur mittelbar, z. B. über die angemessene Fristsetzung für das Vervollständigen der Unterlagen, eine Einflussmöglichkeit. Die Fristen setzt die Bauaufsicht individuell im Einzelfall je nach Art der fehlenden Unterlagen fest.

Der Märkische Kreis hat den Prozess der Baugenehmigung digitalisiert, dies begünstigt kurze Bearbeitungszeiten.

Obwohl der Märkische Kreis viele Arbeitsschritte digitalisiert hat, ist die Bearbeitungszeit der Bauanträge länger als in den meisten anderen Kreisen. Eine mögliche Ursache kann der Zeitpunkt der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sein. Die Beteiligung erfolgt erst nach Vollständigkeit der Bauunterlagen. Andere Bauaufsichten beteiligen die externen und internen Stellen schon eher im Verfahren, wenn die vorliegenden Unterlagen aussagekräftig/beurteilbar sind.

Mit § 91 wurde bereits ab 01. Januar 2019 in der Landesbauordnung NRW eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Die Vorschrift regelt, dass die Bauaufsichtsbehörden der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten haben. Inhalt, Art, Form und Umfang der Berichtspflicht wird durch eine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde festgelegt. Diese Rechtsverordnung steht bislang noch aus.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die (Gesamt-) Laufzeiten, getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren auswerten. Dadurch kann er möglichen Anforderungen zur Berichtspflicht sehr gut gerecht werden.

6.3.10 **Transparenz und Steuerung**

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Auswertungen über die Fachsoftware erfolgen.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte ein Kreis Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte der Kreis über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht eines Kreises in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises hat zur Produktbeschreibung des Baugenehmigungsverfahrens im Haushaltsplan folgendes allgemeines Ziel festgelegt:

- Anstreben eines Verhältnisses von 120 Bauanträgen pro technischem Mitarbeiter der Bauordnung pro Jahr.

Die Bauaufsicht des **Märkischen Kreises** wertet die Fallzahlentwicklung unter anderem für den jährlichen Haushalt aus. Die Grunddaten werden mit Planwerten für die kommenden Haushaltsjahre und dem Istwert des Vorjahres im jährlichen Haushalt dargestellt.

Für eine gute Steuerung sind klare Ziele und Kennzahlen wichtig, mit denen das Erreichen der Ziele beurteilt werden kann. Der Soll-Zustand ist durch das Ziel zu definieren. Anschließend wird der Ist-Zustand über Kennzahlen deutlich gemacht und es lassen sich Stärken und Schwachstellen frühzeitig bewusstmachen. Die Bauaufsicht kann steuernd eingreifen.

Ziele, Kennzahlen und Grundzahlen nutzt die Bauaufsicht des Märkischen Kreises zur internen unterjährigen Steuerung. Unter anderem wird die Statistik zur Übersicht der Fallzahlen in den Bauaufsichtsbezirken und der gleichmäßigen Aufteilung der Fälle auf die Sachbearbeitenden genutzt.

Die Bauaufsicht schreibt Kennzahlen, die sich aus der Fachsoftware ergeben fort und wertet diese aus. Ein regelmäßiges Berichtswesen mit halbjährlichen und jährlichen Berichten wird eingesetzt. Dies sollte die Bauaufsicht beibehalten.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die in diesem Teilbericht gebildeten Kennzahlen über einen längeren Zeitraum fortschreiben, um die Entwicklung zu beobachten.

Der Märkische Kreis sollte die in diesem Teilbericht gebildeten Kennzahlen über einen längeren Zeitraum fortschreiben, um die Entwicklung zu beobachten. Stärken oder Schwachstellen werden so bewusster. Auch Optimierungsmöglichkeiten können an Kennzahlenänderungen abgelesen werden.

6.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - [Bauaufsicht]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Seit dem Haushaltsplan 2023 stellt der Märkische Kreis den Aufwandsdeckungsgrad für die Bauaufsicht im Haushaltsplan dar.	255	E1	Der Märkische Kreis sollte den Aufwandsdeckungsgrad der Bauaufsicht weiterhin jährlich ermitteln und die Entwicklung fortschreiben.	257
F2	Der Einsatz der Fachsoftware beinhaltet die Möglichkeit mit dezidierten und festgelegten Prozessschritten das Verfahren über Bearbeitungsbögen zu vereinheitlichen und strukturieren. Bisher gibt es keine vorgegebenen Standards oder eine digitale Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips.	258	E2.1	Der Märkische Kreis sollte aus Gesichtspunkten der Korruptionsprävention prüfen, ob die digitale Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips in der Fachsoftware pflichtig verankert werden kann.	258
			E2.2	Die Bauaufsicht sollte durch vorgegebenen Abläufe in der Fachsoftware (Bearbeitungsbögen) die Einheitlichkeit der Bearbeitung erhöhen.	259
F3	Die Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Jahr 2020 in der Bauaufsicht des Märkischen Kreises ist geringer als bei anderen Kreisen. Der Anteil der noch nicht abgeschlossenen Bauanträge, die ebenfalls zu bearbeiten sind, steigt allerdings und liegt interkommunal auf hohem Niveau. Positiv für den Kreis ist die bisher geringe Mitarbeiterfluktuation in der Bauaufsicht.	266	E3.1	Der Märkische Kreis sollte absehbare Altersfluktuationen in der Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So können frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte weiterhin gewährleistet ist.	267
			E3.2	Der Märkische Kreis sollte den Anteil der noch nicht abgeschlossenen (unerledigten) Bauanträgen beobachten und analysieren, um gegensteuernde Maßnahmen ergreifen zu können. Ziel sollte eine Bearbeitung der Fälle und eine Vermeidung von Überlastung der Beschäftigten sein.	270
F4	Der Märkische Kreis bietet auf seiner Homepage umfangreiche Möglichkeiten, sich zum Thema Bauen zu informieren. Die Darstellung ist allerdings unübersichtlich. Die Bauberatung erfolgt über die zuständigen Sachbearbeitenden.	271	E4.1	Der Märkische Kreis sollte seinen Internetauftritt der Bauaufsicht benutzerfreundlicher gestalten.	272
			E4.2	Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises sollte die Kennzahl des hohen Anteils an unvollständig eingegangener Bauanträge fortschreiben und beobachten und den Austausch mit den Entwurfsverfassern intensivieren.	273

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Bauaufsicht des Märkischen Kreises kann die (Gesamt-) Laufzeiten der verschiedenen Bauanträge im einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren nicht getrennt ermitteln.	274	E5	Der Märkische Kreis sollte die (Gesamt-) Laufzeiten, getrennt nach den verschiedenen Bauantragsverfahren auswerten. Dadurch kann er möglichen Anforderungen zur Berichtspflicht sehr gut gerecht werden.	277
F6	Der Märkische Kreis hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele und Kennzahlen für den Haushalt definiert. Eine Steuerung des Aufgabengebietes über Kennzahlen erfolgt in Ansätzen. Auswertungen über die Fachsoftware erfolgen.	277	E6	Der Märkische Kreis sollte die in diesem Teilbericht gebildeten Kennzahlen über einen längeren Zeitraum fortschreiben, um die Entwicklung zu beobachten.	278

7. Vergabewesen

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Märkischen Kreises im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Vergabewesen

Der Märkische Kreis hat sein Vergabewesen in einer Dienstanweisung umfassend geregelt. Allerdings sind die Vergaberichtlinien veraltet – teilweise bilden sie nicht mehr die aktuelle Rechtslage ab. Im Verlauf unserer Prüfung hat der Kreis ein Vergabemanagementsystem eingeführt. Dafür sind neue digitale Arbeitsabläufe festzulegen. Der Kreis sollte dies zum Anlass nehmen, seine Dienstanweisung zu überarbeiten. In diesem Zuge sollte er die Regelungen an die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen anpassen. Dabei sollte er auch die Kompetenzen der zentralen Vergabestelle stärken. Dies kann zu einer umfassenderen Trennung der Tätigkeiten bei Auftragsvergabe und –umsetzung beitragen.

Die von uns vorgenommene Betrachtung einzelner Baumaßnahmen zeigt, dass sich der Kreis nicht immer an die selbst vorgegebenen Abläufe hält. Die Vergabeverfahren führt er dabei jedoch weitestgehend gesetzeskonform durch.

Das neue Vergabemanagementsystem wird eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren unterstützen. Darüber hinaus könnte der Kreis dieses Instrument für ein Nachtragsmanagement nutzen. Dazu müsste er zusätzliche Informationen hinterlegen und verknüpfen. Dies betrifft beispielsweise die Schlussrechnungssummen der Maßnahmen. Ein Nachtragsmanagement deckt Umfang und Gründe für Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert auf. Die Schlussrechnungssummen konnte der Kreis im Rahmen unserer Prüfung nicht umfänglich bereitstellen. Deshalb kann die gpaNRW die Abweichungen vom Auftragswert des Märkischen Kreises nicht in den interkommunalen Vergleich stellen. Die betrachteten Maßnahmen zeigen, dass es in der Auftragsausführung zu durchaus relevanten Abweichungen kommt. Eine planmäßige Analyse in Form eines Nachtragsmanagements könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Diesem Zweck dient auch ein systematisches Bauinvestitionscontrolling. In der Praxis setzt der Kreis dessen Inhalte bereits weitestgehend um.

Mit den Festlegungen zum Vergabewesen unterstützt der Kreis auch die Korruptionsprävention. Dazu hat er weiterführende übergreifende Regelungen in einer Dienstanweisung getroffen. Diese datiert allerdings aus dem Jahr 2001 und ist damit ebenfalls nicht mehr auf einem aktuellen Stand. Wie bereits beabsichtigt, sollte er daher die bereits vorliegende überarbeitete Version kurzfristig in Kraft setzen. Daneben sollte der Kreis die gesetzlich vorgeschriebene Gefährdungsanalyse aktualisieren. Diese ist die unverzichtbare Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen zur Korruptionsprävention und zum Schutz der Beschäftigten.

Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen eines Kreises beschädigen. Das Thema Sponsoring ist auch für den Märkischen Kreis relevant. Er hat zu diesem Tätigkeitsfeld allerdings noch keine Vorgaben gemacht. Auch hier ist es wichtig, dass der Kreis an zentraler Stelle einen aktuellen Überblick sicherstellt. Zudem sollte er einen verbindlichen Rahmen für die Sponsoringaktivitäten setzen.

7.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,
- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz des Kreises vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren beim Märkischen Kreis aufzuzeigen. Nimmt der Kreis im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Aufgaben für andere Kommunen wahr, gilt dies auch für dieses Tätigkeitsfeld. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Abweichungen in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kreise für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Kreis liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 53 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in Verbindung

mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

7.3 Organisation des Vergabewesens

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

Aus der Organisation des Vergabewesens erwachsen zudem Möglichkeiten zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Eine interkommunale Zusammenarbeit und der Einsatz einer Vergabemanagementsoftware sind dafür wichtige Instrumente.

7.3.1 Organisatorische Regelungen

→ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Die zugrundeliegenden Vergaberichtlinien sind allerdings veraltet. Handlungsbedarf besteht zudem in einer konsequenteren Trennung von Auftragsvergabe und –durchführung.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte ein Kreis eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Ein Kreis sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte ein Kreis eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen des Kreises sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der

Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Grundlage für die Durchführung von Vergaben im **Märkischen Kreis** ist eine Dienstanweisung aus dem Jahr 2013. Naturgemäß entsprechen die darin getroffenen Regelungen teilweise nicht mehr der aktuellen Rechtslage. So nennt der Kreis beispielsweise die nicht mehr einschlägige VOL/A⁵⁷ als eine Grundlage für seine Vergaben. Auch Verweise auf Regelungen in der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW (KorruptionsbG) beziehen sich teilweise nicht auf die aktuellen Gesetzesinhalte.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte seine Vergaberichtlinien überarbeiten, damit die darin getroffenen Regelungen der aktuellen Gesetzeslage entsprechen.

Die Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart legt der Kreis als Anlage zu seiner Dienstanweisung fest. Diese hat er zwischenzeitlich aktualisiert und an die Kommunalen Vergabegrundsätze des Landes⁵⁸ angepasst. Dabei nutzt der Kreis die vereinfachten Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte nicht vollumfänglich aus. Dies betrifft beispielsweise die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen ohne Teilnahmewettbewerb. Die Kommunalen Vergabegrundsätze erlauben diese Verfahrensart bei Einzelgewerken bis zu einem vorab geschätzten Auftragswert in Höhe von einer Mio. Euro ohne Umsatzsteuer. Der Märkische Kreis legt die Wertgrenze für beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen auf 250.000 Euro fest. Auch bei den Liefer- und Dienstleistungen bestimmt er teilweise niedrigere Wertgrenzen, als es nach den Kommunalen Vergabegrundsätzen möglich wäre. Freihändige und Verhandlungsvergaben sieht der Kreis seit Oktober 2020 gar nicht mehr vor. Durch diese Regelungen stärkt er den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

Prozessabläufe und Zuständigkeiten hat der Kreis in den Vergaberichtlinien eindeutig geregelt. Unterstützend findet sich dazu in den Anlagen eine Darstellung des Prozesses der Zusammenarbeit zwischen den an den Vergabeverfahren beteiligten Stellen.

Bis zu einem Netto-Auftragswert von 10.000 Euro führen die Fachdienste die Vergaben eigenverantwortlich durch. Deren Zuständigkeit umfasst dabei auch die ordnungsgemäße Dokumentation des Vergabeverfahrens. Der Kreis stellt dazu Vordrucke für die Erstellung des Vergabevermerks zur Verfügung.

Vergaben über 10.000 Euro Netto-Auftragswert sind über die zentrale Vergabestelle abzuwickeln. Dieser sind neben der Organisation der Verfahren folgende wesentliche Aufgaben zugeordnet:

- Die Festlegung der Vergabeart,
- die Abstimmung des Bieterkreises,

⁵⁷ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A) – ersetzt durch die Unterschwellenvergabeordnung UVgO

⁵⁸ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13. Dezember 2021 (MBl. NRW. 2021 S. 1106)

- die Entgegennahme der Angebote und Durchführung der Submission,
- die Kommunikation mit Interessenten und Bietern sowie
- die Wahrnehmung der Bekanntmachungs-, Informations- und Veröffentlichungspflichten.

Auch hier stellt der Kreis Vordrucke und Formulare zur Verfügung. Diese sind für die an den Verfahren Beteiligten eine nützliche Hilfestellung und unterstützen eine einheitliche und rechts-sichere Durchführung der Vergaben. Die Fachdienste übernehmen dabei den fachtechnischen Teil und wickeln den Auftrag ab. Daneben treffen sie auch die Vergabeentscheidung und erteilen den Auftrag. Eine eindeutige Trennung der Verantwortlichkeiten für Auftragsvergabe und –abwicklung ist damit nicht gegeben.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die Zuständigkeiten für die Auftragsvergabe und die anschließende Auftragsabwicklung personell trennen. Dazu bietet es sich an, dass die zentrale Vergabestelle die Verfahren über 10.000 Euro Netto-Auftragswert bis zum Abschluss bearbeitet. Dies umfasst ausdrücklich auch die Vergabeentscheidung und die Erteilung des Auftrags. Der Kreis leistet dadurch einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention.

Positiv ist, dass der Kreis bei der Entscheidung über Vergaben ab 500 Euro das Mehr-Augen-Prinzip verbindlich vorschreibt.

Grundsätzlich sind die organisatorischen Regelungen insgesamt geeignet, eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren zu unterstützen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen im Kapitel 7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung.

7.3.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis bezieht die Rechnungsprüfung in alle förmlichen Vergabeverfahren ein. Bei Vergaben, die die Fachdienste in Eigenregie durchführen, sehen die Regelungen dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.

Gemäß § 53 KrO in Verbindung mit § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Ein Kreis sollte daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Der **Märkische Kreis** hat die Beteiligung der Rechnungsprüfung an den Vergaben in seinen Vergaberichtlinien festgelegt. Die Regelungen sehen vor, dass ab einem Netto-Auftragswert von 5.000 Euro der Fachdienst Rechnungsprüfung eine Prüfung der Vergabe durchführt. Analog zu der Erhöhung der Wertgrenzen für die Vergabeart hat der Kreis zwischenzeitlich eine Änderung vorgenommen. Gemäß den aktualisierten Anlagen zu den Vergaberichtlinien sieht er die Beteiligung der Rechnungsprüfung ab einem Netto-Auftragswert von 10.000 Euro vor. Diese Erweiterung ist bis zum 31. Dezember 2022 befristet. Die Unterlagen werden dem Fachdienst Rechnungsprüfung vor der Auftragserteilung zugeleitet. Dadurch ist vor der Rechtswirksamkeit eine vergaberechtliche Prüfung sichergestellt. Darüber hinaus wird die Rechnungsprüfung bei

besonderen oder außergewöhnlich schwierigen Sachverhalten hinzugezogen. Dies betrifft beispielsweise das beabsichtigte Abweichen von den gemäß der Wertgrenzenregelung vorgesehenen Vergabeverfahren.

Der Kreis bindet damit die Rechnungsprüfung bei Vergaben ab 10.000 Euro wirkungsvoll in die Verfahren ein. Er unterstützt dadurch eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung. Bei Vergaben bis 10.000 Euro Netto-Auftragswert sieht die Dienstanweisung dagegen keine Beteiligung der Rechnungsprüfung vor. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass diese Vergaben ohne Beteiligung der zentralen Vergabestelle von den Fachdiensten durchgeführt werden. Die vom Kreis vorgegebenen Wertgrenzen ermächtigen die Fachdienste zudem, Aufträge bis 10.000 Euro als Direktaufträge zu vergeben. Die regelmäßige Einbindung von neutralem vergaberechtlichen Fachwissen ist dadurch nicht sichergestellt. Dies wäre jedoch zur Unterstützung und zum Schutz der in den Fachdiensten mit Beschaffungen betrauten Beschäftigten sinnvoll.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte bei Vergaben unterhalb 10.000 Euro Auftragswert die in der Praxis bereits durchgeführte stichprobenweise Kontrolle durch den Fachdienst Rechnungsprüfung verbindlich vorgeben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden

In den Vergaberichtlinien sieht der Kreis zudem eine Beteiligung der Rechnungsprüfung bei Vertragsänderungen sowie Nachtrags- und Ergänzungsaufträgen vor. Dies gilt für alle Abweichungen vom Auftragswert, sofern der Ursprungsauftrag 5.000 Euro⁵⁹ überschreitet. Der Märkische Kreis bindet damit auch bei Abweichungen in der Ausführungsphase grundsätzlich vergaberechtliches Fachwissen ein. Ergänzend verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Organisation des Nachtragswesens im Kapitel 7.7.2.

7.3.3 Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung

Eine häufig genutzte Vergabeart ist die beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb. In den Jahren 2019 bis 2021 nutzt der Märkische Kreis bei rund einem Drittel seiner Vergaben für Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme über 75.000 Euro (netto) diese Vergabeart.

Die gpaNRW hat den Prozess der beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für alle Kreise nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Für den Märkischen Kreis ist dieser als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kreisen können Unterschiede schneller erkannt werden.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat den Prozessablauf und die Zuständigkeiten bei beschränkten Ausschreibungen eindeutig geregelt. Eine Ausweitung der Kompetenzen der zentralen Vergabestelle könnte die Vergabeverfahren weiter verbessern.

⁵⁹ bzw. 10.000 Euro Netto-Auftragswert bis zum 31. Dezember 2022

Bei den Vergabeverfahren sollte ein Kreis ein einheitliches Vorgehen sicherstellen. Zudem sollte der Prozessablauf so gestaltet sein, dass er eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Verfahren unterstützt.

Die als Anlage beigefügte Prozessablaufdarstellung bildet die wesentlichen Verfahrensschritte bei einer beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb ab. Dabei wird ersichtlich, wie die Zuständigkeiten zwischen den Fachdiensten und der zentralen Vergabestelle aufgeteilt sind. Zudem verdeutlicht die Darstellung die Einbindung des Fachdienstes Rechnungsprüfung.

Der **Märkische Kreis** hat die Zuständigkeiten bei der Durchführung einer beschränkten Ausschreibung eindeutig geregelt. Die exemplarische Prozessablaufdarstellung zeigt auf, dass die Fachdienste dabei eine starke Stellung innehaben. So legt der Kreis in seinen Vergaberichtlinien fest, dass diesen das abschließende Wertungsverfahren, die Zuschlagsentscheidung und die Auftragserteilung vorbehalten ist. Auch die Prüfung der Angebote auf Vollständigkeit und die Anforderung fehlender Erklärungen und Nachweise von den Bietern obliegt gemäß der Dienst-anweisung den Fachdiensten.

In der Praxis übernimmt letzteres mittlerweile die zentrale Vergabestelle (ZVS). Der Kreis folgt damit einer weit verbreiteten Vorgehensweise. In vielen Kommunen sind diese Tätigkeiten ganz oder teilweise einer zentralen Vergabestelle zugeordnet. Diese fungiert als Herrin des Verfahrens und führt die formalen vergaberechtlichen Bearbeitungsschritte durch. Die Fachdienste arbeiten dabei vornehmlich zu. Dies hat den Vorteil, dass vergaberechtliches Fachwissen an einer zentralen Stelle gebündelt wird. Die Gewährleistung eines aktuellen Wissensstandes und eine einheitliche Durchführung der Verfahren werden dadurch vereinfacht. Dies kann wesentlich zur Rechtssicherheit bei den Vergabeverfahren beitragen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass seine Regelungen in der Dienstanweisung den in der Praxis teilweise weiterentwickelten Verfahrensabläufen entsprechen. Dies betrifft konkret, die Anforderung fehlender Erklärungen und Nachweise von den Bietern sinnvollerweise von der zentralen Vergabestelle durchführen zu lassen.

Daneben kann eine zentrale Vergabestelle bei der Korruptionsprävention unterstützen: Nimmt diese die oben genannten Tätigkeiten wahr, wird auch ein direkter Kontakt zwischen den Fachdiensten und den Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden. In der derzeitigen Aufgaben- und Kompetenzzuordnung kann die ZVS des Kreises diese wesentlichen Funktionen nicht umfassend wahrnehmen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte auch zur Korruptionsprävention die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle stärken. Wesentliche Verfahrensschritte und Entscheidungen sollten durch diese wahrgenommen werden. Dazu zählen neben der Vergabeentscheidung auch die derzeit den Fachdiensten zugeordneten Tätigkeiten mit direktem Kontakt zu den Bietern.

Die Prozessablaufdarstellung verdeutlicht zudem, dass der Fachdienst Rechnungsprüfung regelmäßig erst spät in das Vergabeverfahren eingebunden ist. Verpflichtend erfolgt dies erstmalig vor der abschließenden Vergabe des Auftrags. In der Praxis ziehen die Fachdienste und die ZVS die Rechnungsprüfung allerdings bei schwierigen Sachverhalten bereits früher hinzu. Dar-

über hinaus besteht die Möglichkeit, an den Eröffnungsterminen teilzunehmen. Durch die Beteiligung der ZVS in den Prozess bindet der Kreis zudem fortlaufend vergaberechtliches Fachwissen ein.

Eine wertvolle Unterstützung können die Arbeitsabläufe durch die Implementierung der Vergabemanagementsoftware erfahren. Darauf geht die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel näher ein.

7.3.4 Einsatz einer Vergabemanagementsoftware

Bei europaweiten Ausschreibungen ist die elektronische Kommunikation zwischen den öffentlichen Auftraggebern und den Bietern verpflichtend⁶⁰. Auch bei nationalen Verfahren im Unterschwellenbereich gewinnt die elektronische Vergabe (eVergabe) zunehmend an Bedeutung. Seit 2020 gelten für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen entsprechende Regelungen. Mit wenigen Ausnahmen ist sämtliche Kommunikation und der vollständige Vergabeprozess mit elektronischen Mitteln – also digital – durchzuführen. Auch für Bauleistungen im Unterschwellenbereich ist eine durchgängige eVergabe zulässig –diesbezüglich besteht allerdings ein Wahlrecht.

Eine Vergabemanagementsoftware (VMS) kann dabei die Durchführung der eVergabe erleichtern und unterstützen. Sie bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Eine vollständig elektronische und dadurch medienbruchfreie Abwicklung,
- die Unterstützung eines rechtssicheren Vergabeverfahrens durch die verbindliche Vorgabe von Bearbeitungsschritten und -rechten,
- eine Plausibilitätsprüfung zur Einhaltung vorgegebener Wertgrenzen und Fristen sowie
- die Sicherstellung einer fortlaufenden revisionssicheren Dokumentation.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabeverfahren kann von dem Einsatz einer VMS profitieren.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis setzt ein Vergabemanagementsystem ein. Dieses unterstützt eine rechtssichere Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren. In der Vergabedienstanweisung sind die sich daraus ergebenden geänderten Arbeitsabläufe noch nicht berücksichtigt.

Die Digitalisierung der Vergabeverfahren ist ein wesentliches Instrument zur Standardisierung der Prozesse und zur Steigerung der Verwaltungseffizienz. Ein Kreis sollte daher zur Unterstützung seiner eVergaben eine Vergabemanagementsoftware einsetzen.

⁶⁰ Vgl. § 97 Abs.5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB); § 9 Abs.1 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung VgV)

Im Verlauf unserer Prüfung hat der **Märkische Kreis** eine Vergabemanagementsoftware (VMS) eingeführt. Nach einer Test- und Pilotphase schreibt er seit Dezember 2022 die Nutzung der Software für die meisten Fachdienste verpflichtend vor.

Nach ersten Erfahrungen ist die VMS-gestützte Durchführung der Vergabeverfahren eine erhebliche Erleichterung. Der Kreis bildet mit Hilfe der Software die Abläufe und die Zusammenarbeit der an den Vergaben beteiligten Stellen vollständig digital ab. Dies ist eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, dass die zunehmend praktizierte Arbeit im Homeoffice auch im Vergabebereich effizient durchgeführt werden kann.

Zudem unterstützen diverse Assistenten und Vorlagen bei der Durchführung und Dokumentation der Verfahren. Vorgegebene Workflows und eingefügte Plausibilisierungen sorgen für eine rechtskonforme Abwicklung. Dies schafft auch für neue oder im Vergaberecht noch ungeübte Beschäftigte Sicherheit in den Verfahrensabläufen. Die Software stellt zudem Controllingfunktionen bereit. Der Kreis hat dadurch stets einen aktuellen Überblick über die laufenden Vorgänge und anstehende Bearbeitungsschritte. Dies ermöglicht auch dem Fachdienst Rechnungsprüfung die Verfahren gezielt prüfend zu begleiten. Mit der Anlage des Verfahrens in der VMS erlangt die Rechnungsprüfung Kenntnis von der geplanten Beschaffung und hat jederzeit Zugriffsmöglichkeiten auf die hinterlegten Informationen.

Die Vergabemanagementsoftware protokolliert ferner fortlaufend die einzelnen Verfahrensschritte. Dadurch erstellt der Kreis automatisch zeitnah und revisionssicher den gesetzlich vorgeschriebenen Vergabevermerk. In den vergangenen Jahren hat der Kreis seine Vergaben bereits zunehmend elektronisch durchgeführt. Dies führte zu einer deutlich einfacheren und umfassenderen Dokumentation der Vergaben (in diesem Zusammenhang verweisen wir auch unsere Ausführungen im Kapitel 7.8 Maßnahmenbetrachtung). Mit der verpflichtenden Nutzung der VMS wird sich die Qualität der Dokumentation weiter verbessern.

Zum Zeitpunkt unserer Prüfung arbeitete der Kreis an einer Neufassung seiner Vergabedienst-anweisung. Die durch die Digitalisierung der Vergabeverfahren geänderten Abläufe erfordern entsprechende Anpassungen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die sich durch die Einführung der Vergabemanagementsoftware ergebenden Änderungen der Verfahrensabläufe kurzfristig in seine Dienstanweisung für das Vergabewesen einarbeiten. Er hat dabei auch die Möglichkeit, die Kompetenzen der Zentralen Vergabestelle zu stärken und die Einbindung der Rechnungsprüfung weiter zu verbessern.

7.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit im Vergabewesen

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dar. Auch das Vergabewesen ist häufig Gegenstand verwaltungsübergreifender Aktivitäten. Vorteile ergeben sich dabei insbesondere durch

- die Bündelung fachlicher Kompetenzen,
- eine neutrale und einheitliche Bearbeitung,

- eine höhere Anzahl der Vergabeverfahren, was zu einer größeren Routine in der Sachbearbeitung führt.

Die Zusammenarbeit unterstützt damit eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung der Vergabeverfahren. Insbesondere kleinere Kommunen können dabei von einer Zusammenarbeit profitieren. Deshalb kann es sinnvoll sein, dass ein Kreis die Funktion einer zentralen Vergabestelle für interessierte Städte und Gemeinden wahrnimmt.

- ➔ Der Märkische Kreis übernimmt für sechs kreisangehörige Kommunen wesentliche Aufgaben bei Vergabeverfahren. Er unterstützt damit ein rechtssicheres und wirtschaftliches Vergabewesen im Kreisgebiet.

Ein Kreis sollte die Zusammenarbeit im Vergabewesen mit den beteiligten Kommunen schriftlich regeln. Inhalt der Vereinbarung sollten dabei insbesondere

- *eine eindeutige Prozessbeschreibung,*
- *eine klare und vollständige Festlegung der Zuständigkeiten und Kompetenzen,*
- *die Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie*
- *die Regelung der Kostenerstattung sein.*

Der **Märkische Kreis** unterstützt mehrere kreisangehörige Städte und Gemeinden bei der Durchführung von Vergabeverfahren. Grundlage dafür ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung aus dem Jahr 2018. Diese hat der Kreis mit sechs Kommunen zur gemeinsamen Durchführung von Ausschreibungen abgeschlossen.

Der Kreis stellt für die Zusammenarbeit eine interkommunale Vergabestelle (IKVS) zur Verfügung. Diese können die Kommunen mit der Durchführung von Vergabeverfahren beauftragen. Dies umfasst Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte sowie öffentliche und beschränkte Ausschreibungen. Nach individueller Absprache führt der Kreis auch freihändige Vergaben bzw. Verhandlungsvergaben durch. Wesentliche Aufgaben der IKVS sind dabei

- bei Bedarf die Unterstützung der Kommunen bei der Erstellung der Vergabeunterlagen,
- die Wahrnehmung der Informations- und Veröffentlichungspflichten,
- die formale Prüfung der von den Kommunen erstellten Vergabeunterlagen,
- die Bekanntmachung der Ausschreibung,
- die Durchführung und Koordinierung der Bieterkommunikation,
- die Vorbereitung und Durchführung der Submission sowie
- die formale und ggf. rechnerische Prüfung der Angebote.

Die Arbeitsabläufe sind dabei noch nicht durchgehend digitalisiert. Nach Etablierung seines Vergabemanagementsystems beabsichtigt der Kreis dieses auch den beteiligten Kommunen für die Abwicklung der Vergaben anzubieten. Die Zusammenarbeit könnte dadurch noch effizienter gestaltet werden.

Der Kreis berät die Kommunen zudem in Verfahrensfragen und informiert über aktuelle Entwicklungen und Änderungen im Vergaberecht. Daneben sorgt er für einen aktuellen Stand der angewendeten Vergaberechtsvorschriften und Formulare. Die Städte und Gemeinden profitieren dadurch von dem vergaberechtlichen Fachwissen und der Routine der IKVS.

Die gpaNRW hat die zwischen dem Kreis und den kreisangehörigen Kommunen getroffene Vereinbarung nicht vergaberechtlich geprüft. Je nach konkreter Ausgestaltung kann diese nach der aktuellen Rechtsprechung⁶¹ dem Vergaberecht unterliegen.

Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass Leistungen, die die IKVS des Kreises für eine kreisangehörige Kommune erbringt, entsprechend den erweiterten Umsatzsteuerverpflichtungen nach der Einführung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG) ggf. umsatzsteuerpflichtig werden.

7.4 Allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den öffentlichen Verwaltungen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit eines Kreises. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jeden Kreis unverzichtbar.

→ Feststellung

Der Märkische Kreis geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür getroffenen Regelungen hat er allerdings noch nicht an die derzeitige Gesetzeslage angepasst. Auch die Ergebnisse der Gefährdungsanalyse sind nicht mehr auf aktuellem Stand.

Ziel eines Kreises muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Ein Kreis sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte er eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG)⁶² zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Ein Kreis sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen des Kreises,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*

⁶¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 04.06.2020 - Rs. C-429/19

⁶² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. September 2021 (GV.NRW.S. 1072), in Kraft getreten am 01. Juni 2022 durch Bekanntmachung vom 07. März 2022 (GV.NRW.S. 286)

- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte ein Kreis eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte er regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Der **Märkische Kreis** verfügt über eine Dienstanweisung zur Verhinderung von Korruptionsdelikten. Diese datiert aus dem Jahr 2001 und ist damit deutlich veraltet. Die darin getroffenen Regelungen bilden die aktuelle Rechtslage nicht mehr vollumfänglich ab. Der Kreis hat diesen Mangel bereits erkannt und die Dienstanweisung überarbeitet. Die geänderte Fassung ist allerdings noch nicht in Kraft gesetzt und veröffentlicht.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte seine überarbeitete Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wie geplant kurzfristig in Kraft setzen. Dabei sollte er auch die Regelungen des zuletzt im Juni 2022 geänderten Korruptionsbekämpfungsgesetzes berücksichtigen.

Die Wirksamkeit und Akzeptanz von Maßnahmen zur Korruptionsprävention ist umso größer, je zielgerichteter die Regelungen erfolgen. Voraussetzung dafür ist die Kenntnis der besonders korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche. Der Gesetzgeber schreibt zu diesem Zweck in § 10 KorruptionsbG die Durchführung einer Gefährdungsanalyse vor. Der Märkische Kreis hat eine derartige Untersuchung im Jahr 2012 durchgeführt. Daraus resultierte beispielsweise auch die Einrichtung der zentralen Vergabestelle. Die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention wird wesentlich von der Aktualität der Untersuchungsergebnisse beeinflusst. Die Gefährdungsanalyse sollte daher regelmäßig wiederholt werden. Das Land NRW gibt dafür in seinem Anti-Korruptionserlass⁶³ vor, dass dies spätestens alle fünf Jahre zu erfolgen hat. Diese Regelung gilt zwar nur für Landesbehörden, kann aber für den Kreis eine sinnvolle Orientierungshilfe sein.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die zuletzt 2012 vorgenommene Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche auf Aktualität prüfen. Dies sollte er künftig regelmäßig und anlassbezogen, beispielsweise bei Aufgaben- oder Organisationsänderungen, wiederholen.

Die zum Zeitpunkt unserer Prüfung gültige Dienstanweisung nimmt die Vorgesetzten in besondere Verantwortung. Dies gilt sowohl für die Vorbeugung als auch die Aufdeckung von Korruption. In diesem Zusammenhang obliegen ihnen insbesondere Aufsichts- und Kontrollfunktionen. Zudem sind sie für die Zustimmung zur Annahme von Vorteilen zuständig – insofern sind sie erste Ansprechpersonen für die Beschäftigten. Es ist sinnvoll, neben den Vorgesetzten, eine

⁶³ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) - RdErl. des Ministeriums des Inneren, zugleich im Namen des Ministerpräsidenten und aller Landesministerien vom 9. Dezember.2022, MBl.NRW. 2022 Nr. 44, Seite 1033 bis 1074

weitere neutrale Person als Anlaufstelle zu installieren. Diese nimmt eine Vertrauensstellung wahr. In dieser Funktion sollte der oder die Beauftragte eine niederschwellige Ansprechmöglichkeit für die Beschäftigten bei Fragen und Hinweisen darstellen. Sinnvoll ist es zudem, die Funktion außerhalb der Linienorganisation einzuordnen. D.h. die oder der Beauftragte sollte ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Behördenleitung haben. Um die Funktion der oder des Korruptionsschutzbeauftragten bekannt zu machen und Berührungängste zu nehmen sollte diese Person regelmäßige Maßnahmen zur Schulung und Sensibilisierung der Beschäftigten durchführen. Weitere Aufgaben können

- die Beratung der Bediensteten, des Verwaltungsvorstandes sowie der Abteilungen und Sachgebiete,
- die Mitwirkung bei der Weiterentwicklung interner Kontrollmechanismen und Anweisungen sowie
- die Funktion als zentrale Kontaktstelle für Beschäftigte, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und –vorbeugung

sein.

Auch die Zuständigkeit für die Überarbeitung und fortlaufende Aktualisierung der dienstlichen Regelungen zur Korruptionsprävention sollte der Kreis dort sinnvollerweise ansiedeln.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die Funktion einer oder eines Korruptionsschutzbeauftragten als zentrale Anlaufstelle in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und -prävention einrichten.

Das KorruptionsbG macht zudem Vorgaben zu Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten. Dies betrifft zum einen den Landrat. Dieser hat gemäß § 8 KorruptionsbG seine Nebentätigkeiten jährlich dem Kreistag anzuzeigen. Der Kreis veröffentlicht diese Aufstellung auf seiner Homepage. Er schafft dadurch Transparenz und erfüllt die gesetzliche Vorgabe auf vorbildliche Art und Weise.

Zum anderen haben die Mitglieder der Kreisorgane und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Landrat nach § 7 KorruptionsbG eine schriftliche Auskunftspflicht. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Die Angaben sind jährlich in geeigneter Form zu veröffentlichen. Der Kreis hat dazu in seiner Hauptsatzung Regelungen getroffen. Diese decken sich allerdings bezüglich der von den Gremienmitgliedern mitzuteilenden Angaben nicht vollständig mit der gesetzlichen Vorgabe. Auch mit der jährlichen Veröffentlichung der Mitgliedschaften der Kreistagsmitglieder im Anhang zum Jahresabschluss kommt der Kreis seiner Verpflichtung gemäß dem KorruptionsbG nicht vollumfänglich nach. Der Umfang der gemäß § 95 Abs.3 GO NRW im Jahresabschluss zu machenden Angaben ist geringer.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte Angaben zu den Berufen, Mitgliedschaften und Funktionen der Gremienmitglieder entsprechend der Vorgabe des § 7 KorruptionsbG veröffentlichen.

Das Rotationsgebot ist ein weiteres wichtiges Instrument zur Prävention. Das KorruptionsbG macht dazu in § 12 konkrete Vorgaben. Danach sollen Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht möglich ist, hat der Kreis dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Er hat zudem die Aufsichtsbehörde darüber zu informieren. Der Märkische Kreis hat im Rahmen seiner Gefährdungsanalyse auch das Rotationsgebot berücksichtigt. Dabei ist er zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Rotation der Beschäftigten weder aus tatsächlichen noch rechtlichen Gründen umsetzbar ist. Zur Kompensation der Korruptionsgefahr hat er organisatorische Maßnahmen ergriffen. Eine Information der Bezirksregierung Arnsberg, über die konkret getroffenen Maßnahmen, ist bisher nicht erfolgt.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte im Zuge der Aktualisierung seiner Gefährdungsanalyse auch die Möglichkeit zur Umsetzung des Rotationsgebotes gemäß § 12 KorruptionsbG erneut überprüfen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen weiterhin nicht umsetzen kann, hat er die getroffenen Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu dokumentieren und an die Aufsichtsbehörde zu melden.

Gemäß der EU-Hinweisgeber-Richtlinie⁶⁴ mussten Kommunen bis zum 17. Dezember 2021 ein internes Hinweisgeber-System einrichten. Dies bietet Beschäftigten die Möglichkeit, vertrauliche Hinweise auf Vergehen im Vergabewesen, Haushaltsrecht, Datenschutz, etc. geben zu können. Die Hinweisgeber sollen dabei einen hohen und einheitlichen Schutz vor Repressalien erhalten. Darüber hinaus sollen sie darin bestärkt werden, sich zuerst an die betroffene Behörde anstatt an Externe zu wenden. Die Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht verzögerte sich jedoch. Auf Empfehlung der kommunalen Spitzenverbände haben daher viele Kommunen mit der Umsetzung auf den Abschluss der nationalen Gesetzgebung gewartet. Dies trifft auch auf den Märkischen Kreis zu.

Mittlerweile hat der Bundestag am 16. Dezember 2022 das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) verabschiedet. Zum Zeitpunkt unserer Berichterstellung steht noch die Zustimmung durch den Bundesrat aus. Es kann aber damit gerechnet werden, dass diese im Verlauf des Jahres erfolgt und das Gesetz noch 2023 in Kraft tritt.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.

7.5 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jedes Kreises. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Ver-

⁶⁴ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – EU-Hinweisgeber-Richtlinie

waltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kreise sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis verfügt über keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen.

Ein Kreis sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt ein Kreis Sponsoringleistungen an, sollten er und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Kreistag über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Der **Märkische Kreis** verfügt über keine Dienstanweisung oder sonstige Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen. Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen eines Kreises vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen und Festschriften bestehen.

Derartige Leistungen sind auch für den Märkischen Kreis relevant. Beispielsweise führt er in seinem aktuellen Programmheft für Fortbildungen medizinische Praxen als Kooperationspartner auf. Daneben sind auch die Schulen in der Trägerschaft des Kreises zu berücksichtigen. So verlinkt die Förderschule an der Höh im Impressum seiner Homepage zu einem Web-Design-Studio. Auf ihrer Internetseite berichtet die Brabeckschule über einen Sport-Eventtag und verweist dabei auf Sponsoren und die zur Durchführung engagierte Firma.

Schulsponsoring eröffnet den Schulen wichtige finanzielle, sachliche oder personelle Ressourcen. Es kann zudem den Praxisbezug der schulischen Bildung verbessern. Deshalb enthält das Schulgesetz NRW dazu konkrete Regelungen und Ermächtigungen.⁶⁵ Allerdings ist die Schule nicht frei in ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen. Der Kreis hat als Schulträger jeweils zuzustimmen.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für den Märkischen Kreis Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der

⁶⁵ Vgl. §§ 95, 98 und 99 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005

Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte potenzielle Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Dies gilt auch für die Sponsoringaktivitäten der kreiseigenen Schulen. Der Kreis sollte daher für das Thema Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung⁶⁶ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine Dienstanweisung des Kreises.

Verbindliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten, die in einer Dienstanweisung festgelegt sind, dokumentieren transparentes Verwaltungshandeln. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist, dass die Modalitäten grundsätzlich schriftlich zwischen den Beteiligten zu vereinbaren sind. Hilfreich kann dabei die Vorgabe eines Muster-Sponsoringvertrags sein. Wichtige Vertragsbestandteile sind

- die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings,
- die Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und
- eine Begrenzung von Haftungsrisiken für den Kreis.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die Anwendung eines Muster-Sponsoringvertrags als Hilfestellung und zur Vereinheitlichung verbindlich vorgeben.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Musterdienstanweisung für Sponsoring. Diese steht auf der Homepage der gpaNRW zum Download bereit. Darin enthalten ist auch ein Muster-Sponsoringvertrag.

Sponsoring sollte für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Eine transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Eine konkrete Maßnahme zur Schaffung von Transparenz könnte ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringaktivitäten im Geschäftsbereich des Kreises sein. Der Bericht sollte folgende Angaben enthalten:

- Umfang der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck und Art der Sponsoringleistungen sowie
- personenbezogene Daten zum Sponsoringgeber.

Die Sponsoringpartner sind dazu im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Ver-

⁶⁶ a.a.O.

waltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet sowie verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen. Sollte ein Sponsor damit nicht einverstanden sein, so ist dieser in den Bericht als „anonym“ aufzunehmen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dies kann er mittels eines jährlichen Berichts über die erhaltenen Sponsoringleistungen umsetzen. Den Bericht sollte er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.

7.6 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil der Kreisausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme konnten die Kreise vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Auch in den kommenden Jahren besteht weiterhin Investitionsbedarf. Allerdings haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischenzeitlich deutlich verschlechtert. Umso wichtiger ist es, dass die Kreise die verfügbaren Haushaltsmittel sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Es unterstützt bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten. Eventuelle Planabweichungen und Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern. Dies sorgt auch für Transparenz und unterstützt die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

➔ **Feststellung**

Beim Märkische Kreis haben sich die wesentlichen Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits in der Praxis etabliert und bewährt. Der Kreis hat die dabei einzuhaltenden Geschäftsprozesse allerdings nicht verbindlich vorgegeben.

Zur Unterstützung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 53 Abs. 1 KrO i. V. m. § 75 Abs. 1 GO NRW sollte ein Kreis ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte er das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Ein Kreis sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte er unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen.

Der **Märkische Kreis** verfügt über keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Wesentliche Inhalte setzt er allerdings in der praktischen Arbeit bereits um.

Im Vorfeld einer Investitionsentscheidung findet regelmäßig eine ressortübergreifende Abstimmung statt. Dazu dienen die wöchentlich stattfindenden Sitzungen des Verwaltungsvorstands und insbesondere die monatlichen Sitzungen der Fachbereichsleiterkonferenz. An letzteren nimmt auch der Landrat teil. Durch diese Einbindung aller Fachdisziplinen stellt der Kreis sicher, seine Bedürfnisse als Nutzer und evtl. Bauherr umfassend zu ermitteln. Er kann dadurch sicherstellen, dass auch weitergehende Aspekte wie die Einflüsse des demografischen Wandels, die Nachhaltigkeit, die Dringlichkeit oder auch die Vereinbarkeit mit gesamtkommunalen Interessen angemessene Berücksichtigung finden. Unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden

Kapazitäten und Ressourcen kann er zudem die Maßnahme in eine Prioritätenliste der umzusetzenden Investitionen einordnen.

Stellt sich bei diesen Beratungen heraus, dass eine Baumaßnahme erforderlich sein kann, übernimmt der Regiebetrieb 15 – Gebäudemanagement, Kreisstraßen – die Federführung. Zusammen mit den jeweils beteiligten Fachdiensten konkretisiert dieser den Bedarf und steuert das weitere Vorgehen. Der Kreiskämmerer bzw. der Fachbereich Finanzen ist dabei regelmäßig beteiligt.

Bereits in dieser frühen Phase bezieht der Kreis zudem die politischen Gremien bei der Entscheidungsfindung ein. Die Mitglieder der betroffenen Ausschüsse bzw. der Kreistag erhaltenen dadurch die Möglichkeit, eigene Ideen und Anforderungen einzubringen. Auch bei einer eventuell stattfindenden Variantenprüfung werden sie beteiligt. Stellt sich am Ende dieses Prozesses heraus, dass der Bedarf durch eine Baumaßnahme gedeckt werden soll, erfolgt ein entsprechender politischer Beschluss. Darin gibt der Kreistag die Mittel frei und legt zudem Rahmenbedingungen und Inhalte der Maßnahme fest.

Bei Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sowie kleineren Bauten übernimmt der Regiebetrieb in der Folge die Bauplanung. Größere (Neu-)Baumaßnahmen setzt der Kreis in der Regel mit Unterstützung externer Büros um. Die zentrale Steuerung in den weiteren Umsetzungsphasen übernimmt der Regiebetrieb. Dazu gehört ggf. auch die Koordinierung der Zusammenarbeit mit einem politischen Arbeitskreis. Diesen installiert der Kreis bei größeren oder bedeutenden Projekten um eine fortlaufend enge Einbindung der politischen Entscheidungsträger zu gewährleisten.

Während der Bauausführung informiert der Kreis regelmäßig den Bauausschuss über den Fortschritt in Form eines Zeit- und Baukostencontrollings. Dabei berichtet er zu relevanten Abweichungen und Änderungen der ursprünglichen Ausführungsplanung. Eine Grundlage dafür ist die Kostenverfolgung, die im Regiebetrieb baubegleitend geführt wird. Aus dieser sind finanzielle und terminliche Abweichungen frühzeitig zu erkennen. Bei Hinzuziehung von externen Planungsbüros verpflichtet der Kreis diese vertraglich zu einem entsprechenden Controlling.

Bei größeren Projekten und regelmäßig bei Baumaßnahmen, die durch Fördermittel (mit-) finanziert werden, erstellt der Regiebetrieb einen Abschlussbericht. Darin stellt er dar

- ob und inwieweit die zu Beginn des Projektes festgelegten Anforderungen bzw. Bedarfe erfüllt werden,
- ob und inwieweit der Zeit- Kostenrahmen eingehalten wurde und
- ob Besonderheiten oder Probleme in der Projektsteuerung aufgetreten sind, die künftig optimiert werden können.

Der Märkische Kreis hat damit eine Verfahrensweise etabliert, welche die Inhalte und Intentionen eines systematischen BIC weitestgehend erfüllt.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte prüfen, seiner bewährten systematischen Verfahrensweise zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung ein formales Gerüst zu geben. Dazu könnte er in

einer Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling Zuständigkeiten, Beteiligungs-, Planungs- und Ausführungsschritte verbindlich festzuschreiben.

In seinem Haushalt 2022 plant der Märkische Kreis bis 2025 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von rund 25,6 Mio. Euro. Dies entspricht knapp 30 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches BIC entfaltet damit seine Wirkung in einem Bereich, der spürbaren Anteil an den Kreisfinanzen hat.

Neben den Haushaltsansätzen stehen dem Kreis übertragene Ermächtigungen aus Vorjahren zur Verfügung. Diese bestehen aus Mitteln für geplante Projekte, die noch nicht begonnen oder fertig gestellt werden konnten. Der Märkische Kreis überträgt überdurchschnittlich hohe Ermächtigungen für investive Auszahlungen. Die dadurch zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel kann er jedoch in der Regel noch nicht einmal zur Hälfte ausschöpfen. Auch in diesem Bereich kann ein BIC dazu beitragen, dass bereits im Vorfeld die Planung an die vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen angepasst wird. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen zu den Ermächtigungsübertragungen im Teilbericht „Finanzen“.

7.7 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss ein Kreis ein neues Vergabeverfahren durchführen⁶⁷. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Ein Kreis sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollte er diese systematisch und gut strukturiert bearbeiten sowie zentral auswerten.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge im Märkischen Kreis vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

7.7.1 Abweichungen vom Auftragswert

- ➔ Der Märkische Kreis erfasst die Abrechnungssummen der abgeschlossenen Vergabemaßnahmen nicht zentral. Die gpaNRW konnte daher die Abweichungen vom Auftragswert nicht ermitteln und auch nicht in den interkommunalen Vergleich stellen.

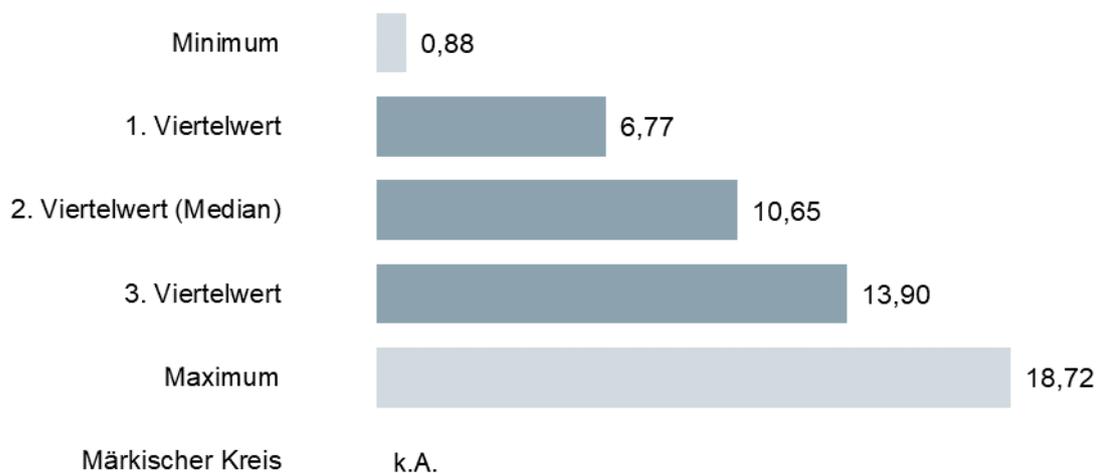
Ein Kreis sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

⁶⁷ Vgl. § 132 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 75.000 Euro. Seit dem 01. Januar 2019 betrifft dies beim **Märkischen Kreis** 98 Vergaben. Im Verlauf der Prüfung konnte der Kreis keine Abrechnungssummen zu den abgeschlossenen Maßnahmen zur Verfügung stellen. Einen Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen konnten wir daher nicht vornehmen.

Aufgrund der nicht vollständig zu ermittelnden Abweichungsbeträge kann die gpaNRW die Werte des Märkischen Kreises nicht in den interkommunalen Vergleich einbeziehen. Wir stellen die Auswertung für das Jahr 2020 trotzdem dar. Der Kreis hat dadurch die Möglichkeit, die Abweichungen vom Auftragswert durch eigene ergänzende Berechnungen interkommunal einzuordnen.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind die Werte von 28 Kreisen eingeflossen.

7.7.2 Organisation des Nachtragswesens

➔ Feststellung

Der Märkische Kreis beteiligt den Fachdienst Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen und Nachträgen. Deren Bearbeitung hat er dabei nicht im Einzelnen geregelt. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.

Ein Kreis sollte sein Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Er sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Der Kreis erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*

- *Er bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Der Kreis dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen.*
- *Der Kreis berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

In seinen Vergaberichtlinien hat der **Märkische Kreis** die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen nicht einzeln geregelt. Er sieht dazu lediglich vor, dass der Fachdienst Rechnungsprüfung vor Beauftragung zu beteiligen ist. Dies gilt für alle Änderungen, sofern der zugrundeliegende Ursprungsauftrag einen Netto-Auftragswert von 5.000 Euro⁶⁸ überschreitet. Die Rechnungsprüfung erhält dadurch grundsätzlich rechtzeitig und umfassend Kenntnis und kann bei Bedarf steuernd eingreifen. Der Kreis bindet damit auch in der Ausführungsphase des Auftrags vergaberechtliches Fachwissen ein.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte prüfen, bei der Aktualisierung seiner Vergaberichtlinien konkrete Vorgaben für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen aufzunehmen. Zur einheitlichen Dokumentation der Vorgänge sollte er verbindliche Formulare vorgeben.

Der Kreis wertet die beim Fachdienst Rechnungsprüfung vorliegenden Informationen zu den Abweichungen vom Auftragswert bisher nicht systematisch aus. Ein Ansatzpunkt im Sinne eines Nachtragsmanagements kann dabei die Betrachtung des Umfangs der Nachträge sein. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen geben. Daneben kann auch eine Auswertung der Nachträge hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen sinnvoll sein. Daraus können sich Erkenntnisse zu Bietstrategien ergeben.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte Auftragsänderungen und Nachträge zentral erfassen und auswerten. Dies ermöglicht eine systematische Analyse der Nachträge hinsichtlich Anlass und Umfang sowie beteiligter Unternehmen.

Mit der Einführung der Vergabemanagementsoftware stehen dem Kreis auch in Bezug auf das Nachtragswesen neue Funktionalitäten zur Verfügung. Der Kreis erlangt dadurch eine gute Basis für ein systematisches Nachtragsmanagement.

7.8 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit der Kreis die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bau-

⁶⁸ bzw. 10.000 Euro Netto-Auftragswert bis zum 31. Dezember 2022

technische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in dem Märkischen Kreis liefern.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hält bei den betrachteten Baumaßnahmen die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend ein. Dabei hält er sich allerdings nicht immer an seine in der Vergabedienstanweisung selbst gesetzten Regeln.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - [Vergabewesen]

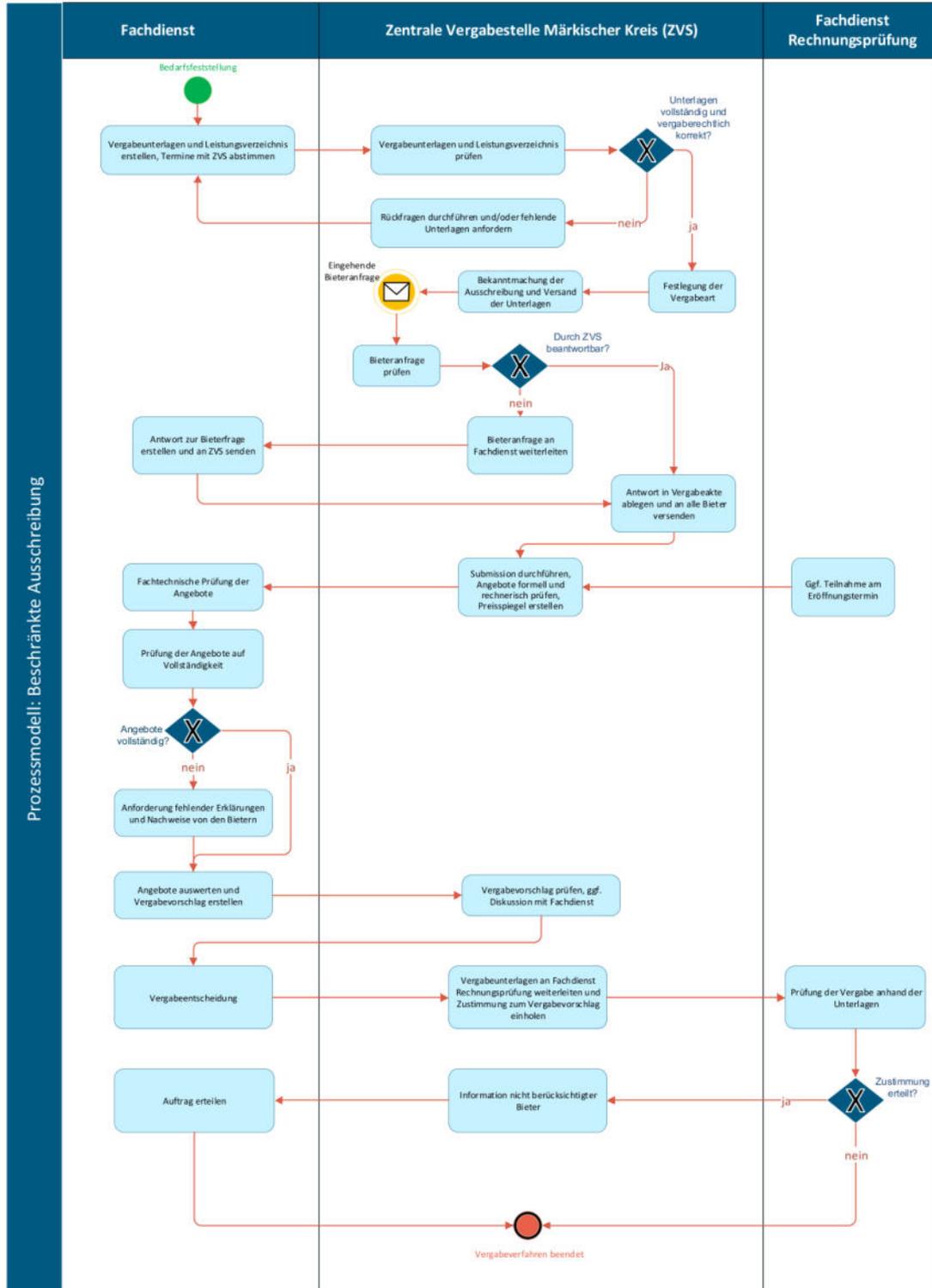
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens					
F1	Der Märkische Kreis hat sein Vergabewesen grundsätzlich gut organisiert. Die zugrundeliegenden Vergaberichtlinien sind allerdings veraltet. Handlungsbedarf besteht zudem in einer konsequenteren Trennung von Auftragsvergabe und –durchführung.	283	E1.1	Der Märkische Kreis sollte seine Vergaberichtlinien überarbeiten, damit die darin getroffenen Regelungen der aktuellen Gesetzeslage entsprechen.	284
			E1.2	Der Märkische Kreis sollte die Zuständigkeiten für die Auftragsvergabe und die anschließende Auftragsabwicklung personell trennen. Dazu bietet es sich an, dass die zentrale Vergabestelle die Verfahren über 10.000 Euro Netto-Auftragswert bis zum Abschluss bearbeitet. Dies umfasst ausdrücklich auch die Vergabeentscheidung und die Erteilung des Auftrags. Der Kreis leistet dadurch einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention.	285
F2	Der Märkische Kreis bezieht die Rechnungsprüfung in alle förmlichen Vergabeverfahren ein. Bei Vergaben, die die Fachdienste in Eigenregie durchführen, sehen die Regelungen dagegen keine regelmäßige Beteiligung der Rechnungsprüfung vor.	285	E2	Der Märkische Kreis sollte bei Vergaben unterhalb 10.000 Euro Auftragswert die in der Praxis bereits durchgeführte stichprobenweise Kontrolle durch den Fachdienst Rechnungsprüfung verbindlich vorgeben. Dies betrifft insbesondere Aufträge, die in einem nicht förmlichen Vergabeverfahren als Direktauftrag vergeben werden	286
F3	Der Märkische Kreis hat den Prozessablauf und die Zuständigkeiten bei beschränkten Ausschreibungen eindeutig geregelt. Eine Ausweitung der Kompetenzen der zentralen Vergabestelle könnte die Vergabeverfahren weiter verbessern.	286	E3.1	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass seine Regelungen in der Dienstanweisung den in der Praxis teilweise weiterentwickelten Verfahrensabläufen entsprechen. Dies betrifft konkret, die Anforderung fehlender Erklärungen und Nachweise von den Bietern sinnvollerweise von der zentralen Vergabestelle durchführen zu lassen.	287

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Der Märkische Kreis sollte auch zur Korruptionsprävention die Aufgaben und Kompetenzen der zentralen Vergabestelle stärken. Wesentliche Verfahrensschritte und Entscheidungen sollten durch diese wahrgenommen werden. Dazu zählen neben der Vergabeentscheidung auch die derzeit den Fachdiensten zugeordneten Tätigkeiten mit direktem Kontakt zu den Bietern.	287
F4	Der Märkische Kreis setzt ein Vergabemanagementsystem ein. Dieses unterstützt eine rechtssichere Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren. In der Vergabedienstanweisung sind die sich daraus ergebenden geänderten Arbeitsabläufe noch nicht berücksichtigt.	288	E4	Der Märkische Kreis sollte die sich durch die Einführung der Vergabemanagementsoftware ergebenden Änderungen der Verfahrensabläufe kurzfristig in seine Dienstanweisung für das Vergabewesen einarbeiten. Er hat dabei auch die Möglichkeit, die Kompetenzen der Zentralen Vergabestelle zu stärken und die Einbindung der Rechnungsprüfung weiter zu verbessern.	289
Allgemeine Korruptionsprävention					
F5	Der Märkische Kreis geht präventiv gegen Korruption vor. Die dafür getroffenen Regelungen hat er allerdings noch nicht an die derzeitige Gesetzeslage angepasst. Auch die Ergebnisse der Gefährdungsanalyse sind nicht mehr auf aktuellem Stand.	291	E5.1	Der Märkische Kreis sollte seine überarbeitete Dienstanweisung zur Korruptionsprävention wie geplant kurzfristig in Kraft setzen. Dabei sollte er auch die Regelungen des zuletzt im Juni 2022 geänderten Korruptionsbekämpfungsgesetzes berücksichtigen.	292
			E5.2	Der Märkische Kreis sollte die zuletzt 2012 vorgenommene Festlegung der besonders korruptionsgefährdeten Organisationseinheiten und Aufgabenbereiche auf Aktualität prüfen. Dies sollte er künftig regelmäßig und anlassbezogen, beispielsweise bei Aufgaben- oder Organisationsänderungen, wiederholen.	292
			E5.3	Der Märkische Kreis sollte die Funktion einer oder eines Korruptionsschutzbeauftragten als zentrale Anlaufstelle in allen Fragen der Korruptionsbekämpfung und -prävention einrichten.	293
			E5.4	Der Märkische Kreis sollte Angaben zu den Berufen, Mitgliedschaften und Funktionen der Gremienmitglieder entsprechend der Vorgabe des § 7 KorruptionsbG veröffentlichen.	293

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.5	Der Märkische Kreis sollte im Zuge der Aktualisierung seiner Gefährdungsanalyse auch die Möglichkeit zur Umsetzung des Rotationsgebotes gemäß § 12 KorruptionsbG erneut überprüfen. Sofern er dies aus zwingenden Gründen weiterhin nicht umsetzen kann, hat er die getroffenen Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu dokumentieren und an die Aufsichtsbehörde zu melden.	294
			E5.6	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die Vorgaben des Hinweisgeberschutzgesetzes zeitnah nach Inkrafttreten umgesetzt werden. Dazu gehört, ein Hinweisgebersystem zu implementieren sowie einen die Vertraulichkeit garantierenden Workflow zum Umgang mit Hinweisen zu erarbeiten und verbindlich festzulegen.	294
Sponsoring					
F6	Der Märkische Kreis verfügt über keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen.	295	E6.1	Der Märkische Kreis sollte potenzielle Risiken aus der Annahme von Sponsoringleistungen minimieren. Dies gilt auch für die Sponsoringaktivitäten der kreiseigenen Schulen. Der Kreis sollte daher für das Thema Sponsoring sensibilisieren und verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.	296
			E6.2	Der Märkische Kreis sollte die Anwendung eines Muster-Sponsoringvertrags als Hilfestellung und zur Vereinheitlichung verbindlich vorgeben.	296
			E6.3	Der Märkische Kreis sollte Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dies kann er mittels eines jährlichen Berichts über die erhaltenen Sponsoringleistungen umsetzen. Den Bericht sollte er dem Kreistag zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.	297
Bauinvestitionscontrolling					
F7	Beim Märkische Kreis haben sich die wesentlichen Elemente eines systematischen Bauinvestitionscontrollings bereits in der Praxis etabliert und bewährt. Der Kreis hat die dabei einzuhaltenden Geschäftsprozesse allerdings nicht verbindlich vorgegeben.	297	E7	Der Märkische Kreis sollte prüfen, seiner bewährten systematischen Verfahrensweise zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung ein formales Gerüst zu geben. Dazu könnte er in einer Dienstanweisung zum Bauinvestitionscontrolling Zuständigkeiten, Beteiligungs-, Planungs- und Ausführungsschritte verbindlich festschreiben.	298

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Nachtragswesen					
F8	Der Märkische Kreis beteiligt den Fachdienst Rechnungsprüfung bei Auftragsänderungen und Nachträgen. Deren Bearbeitung hat er dabei nicht im Einzelnen geregelt. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	300	E8.1	Der Märkische Kreis sollte prüfen, bei der Aktualisierung seiner Vergaberichtlinien konkrete Vorgaben für die Bearbeitung von Auftragsänderungen und Nachträgen aufzunehmen. Zur einheitlichen Dokumentation der Vorgänge sollte er verbindliche Formulare vorgeben.	301
			E8.2	Der Märkische Kreis sollte Auftragsänderungen und Nachträge zentral erfassen und auswerten. Dies ermöglicht eine systematische Analyse der Nachträge hinsichtlich Anlass und Umfang sowie beteiligter Unternehmen.	301
Maßnahmenbetrachtung					
F9	Der Märkische Kreis hält bei den betrachteten Baumaßnahmen die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend ein. Dabei hält er sich allerdings nicht immer an seine in der Vergabedienstanweisung selbst gesetzten Regeln.	302	E9.1	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung, wie in der Vergabedienstanweisung vorgesehen, bei Auftragsänderungen und Nachträgen beteiligt wird.	
			E9.2	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die Rechnungsprüfung regelmäßig vor Auftragserteilung Gelegenheit zur Prüfung der Vergaben erhält. Dazu sind die wesentlichen Vergabeunterlagen rechtzeitig vom zuständigen Fachdienst zur Verfügung zu stellen.	
			E9.3	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass die unterlegenen Bieter, wie in § 19 Abs. 1 VOB/A vorgesehen, zeitnah unterrichtet werden.	
			E9.4	Der Märkische Kreis sollte sicherstellen, dass alle Teilnehmende an einem Vergabeverfahren gleichbehandelt werden und über dieselben Informationen verfügen. Dazu sollte er die Kommunikation mit den Bietenden ausschließlich über seine Zentrale Vergabestelle organisieren. Um dies sicherstellen sollten die Vergabeunterlagen keine Hinweise auf externe Planungs- oder Ingenieurbüros beinhalten.	

Darstellung Prozessablauf: Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb für eine Bauleistung



8. Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung des Märkischen Kreises im Prüfgebiet Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Verkehrsflächen

Der Märkische Kreis hat die Unterhaltung der Verkehrsflächen an den Landesbetrieb Straßen.NRW übertragen. Die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung werden über eine Pauschale abgegolten. Die Instandsetzungsmaßnahmen sowie die investiven Maßnahmen vergibt der Kreis inzwischen nicht mehr an den Landesbetrieb, sondern an Dritte.

Die für eine systematische und nachhaltige Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung erforderliche Datenbasis ist bisher beim Märkischen Kreis nicht vorhanden. Im Rahmen dieser Prüfung wurden viele Daten – sowohl zu den Flächen als auch zu den Finanzen - erstmalig erhoben. Zukünftig sollte der Kreis diese Daten jährlich erfassen und für das Erhaltungsmanagement nutzen. Zudem sollte der Märkische Kreis möglichst zeitnah eine Straßendatenbank implementieren. Sie bildet eine wesentliche Voraussetzung für die Steuerung.

Über die alle vier Jahre beauftragten Zustandserfassungen und –bewertungen hat der Kreis einen guten Überblick über den Zustand seiner Kreisstraßen und dessen Entwicklung. Hieraus hat der Märkische Kreis das strategische Ziel definiert, den Zustand seiner Verkehrsflächen auf dem Niveau des Jahres 2015 zu halten. Im Zuge der neuen Zustandserfassung im Jahr 2023 sollte der Kreis auch den bislang nicht erfolgten Abgleich von Anlagenbuchhaltung und tatsächlichem Zustand im Sinne einer körperlichen Inventur sicherstellen.

Durch hohe Investitionen ist es dem Märkischen Kreis gelungen, den Bilanzwert der Verkehrsflächen von 2006 bis 2020 um 5,3 Mio. Euro bzw. 14 Prozent zu erhöhen. Korrespondierend zeigt der Anlagenabnutzungsgrad von 36 Prozent ein geringes Alter des Verkehrsflächenvermögens. Auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen zeigt sich nach den Zustandserfassungen mit einer durchschnittlichen Zustandsklasse von 2,38 in 2019 auf einem guten Niveau. Hierfür hat der Kreis in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,97 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Die Reinvestitionsquote lag in diesem Zeitraum bei 48 Prozent. Um den Zustand auf dem Niveau des Jahres 2015 halten zu können zeichnet sich für die kommenden Jahre ein erhöhter Reinvestitionsbedarf ab. Dieser ist in der mittelfristigen Finanzplanung des Kreises bereits vorgesehen.

Straßenbegleitgrün

Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns hat der Märkische Kreis an den Landesbetrieb Straßen.NRW übertragen. Flächenangaben und Aufwendungen für diese Aufgabe hat der Kreis

erstmalig für diese Prüfung ermittelt. Diese Informationen sollte der Märkische Kreis zukünftig laufend erheben.

Korrespondierend zu einem vergleichsweise kleinen Kreisstraßennetz ist auch die Fläche des Straßenbegleitgrüns bezogen auf den Einwohner gering. Die Anzahl der Straßenbäume ist ebenfalls unterdurchschnittlich. Die flächenbezogenen Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün bleiben dabei im interkommunalen Vergleich unterhalb des Median.

8.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet die beiden Handlungsfelder

- Verkehrsflächen und
- Straßenbegleitgrün.

Im Handlungsfeld **Verkehrsflächen** analysieren wir wie die Kreise mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kreise für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in dem Kreis und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informativ aufgeführt.

Im Handlungsfeld **Straßenbegleitgrün** gehen wir der Frage nach, inwieweit die für diese Grünflächen zu erbringenden Aufgaben zielorientiert und unter Berücksichtigung der Haushaltssituation des Kreises gesteuert werden. Ziel ist es, Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Steuerung und Wirtschaftlichkeit der Straßenbegleitgrünpflege aufzuzeigen.

Hierzu untersucht die gpaNRW anhand einer standardisierten Checkliste zunächst die Steuerung der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Durch Kennzahlen werden die individuellen Strukturen der Kreise bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch die korrespondierenden Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün und einzelne Pflegeleistungen transparent gemacht.

8.3 Verkehrsflächen

Die Verkehrsfläche definiert sich für unsere Prüfung abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

8.3.1 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen nur kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen des Kreises zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt auch die Kreise verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im **Märkischen Kreis** im Regiebetrieb 15 – Gebäudemanagement, Kreisstraßen. Der Regiebetrieb ist dem Fachbereich 1 – Zentrale Steuerung – zugeordnet.

Mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung hat der Kreis die Aufgaben der Verkehrsflächenerhaltung an den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) übertragen. Analog hierzu hat der Kreis auch mit den Städten Plettenberg und Werdohl eine Vereinbarung für die Unterhaltung und Verwaltung der Ortsdurchfahrten geschlossen.

→ Feststellung

Der Märkische Kreis hat über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung vielfältige Aufgaben der Verkehrsflächenerhaltung vergeben. Eine nachhaltige Steuerung im Sinne eines Erhaltungsmanagements durch den Kreis ist hierdurch nur bedingt möglich.

Im Rahmen der Vereinbarung hat der Märkische Kreis folgende Aufgaben an Straßen.NRW übertragen:

- Unterhaltung von Kreisstraßen
- Verwaltung von Kreisstraßen

- Umbau von Kreisstraßen
- Ausbau von Kreisstraßen
- Erneuerung von Kreisstraßen
- Neubau von Kreisstraßen
- Verkehrssicherungspflicht

Zu der als Unterhaltung definierten Aufgabe zählen laut der Vereinbarung die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung. Diese Leistungen rechnet Straßen.NRW über die UI-Pauschale ab. Für die Erneuerung, den Um- und Ausbau sowie den Neubau von Kreisstraßen ist für jede Maßnahme eine Einzelbeauftragung erforderlich. Nach der Vereinbarung unterbreitet Straßen.NRW ausgehend von den Erkenntnissen aus der Unterhaltung und dem Betrieb der Kreisstraßen Vorschläge für diese Maßnahmen. Der Kreis legt den Bedarf für Erneuerungs-, Um- und Ausbau- sowie Neubaumaßnahmen fest. Seit 2017 erarbeitet der Kreis selbst die Bedarfe für diese Maßnahmen auf der Grundlage der Erkenntnisse aus den Zustandserfassungen. Die Abwicklung dieser Maßnahmen erfolgt seitdem nicht mehr über den Landesbetrieb, sondern über Dritte.

Unberührt von dieser Vereinbarung ist die Straßenbaulast. Diese verbleibt beim Märkischen Kreis. Zudem hat der Kreis weiterhin die Verantwortung für das Kreisstraßennetz sowie das damit verbundene Vermögen und damit auch für die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dazu gehören die Einflussnahme auf Maßnahmen und die Abnahme der erbrachten Leistungen. Um diesen Aufgaben jedoch nachkommen zu können und insbesondere die Verkehrsflächenerhaltung nachhaltig und wirtschaftlich steuern zu können, bedarf es entsprechenden Informationen zu den erbrachten Leistungen. Die vorliegende Vereinbarung enthält derzeit keine konkreten Qualitäts- und Quantitätsstandards.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte konkrete und messbare Qualitäts- und Quantitätsstandards mit Straßen.NRW vereinbaren und schriftlich fixieren.

8.3.1.1 Datenlage

→ **Feststellung**

Dem Märkischen Kreis fehlten bislang wesentliche Datengrundlagen, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Im Rahmen dieser Prüfung wurden diese Informationen erstmalig zusammengestellt.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind.

Der **Märkische Kreis** hielt bislang nur wenige Daten und Informationen zu seinen Verkehrsflächen vor.

Die Flächen zu seinen in der Unterhaltungspflicht liegenden Verkehrsflächen hält der Kreis nicht vor. Lediglich die Längen der Kreisstraßen sind bekannt. Mithilfe von Auswertungen aus der

Straßendatenbank von Straßen.NRW und zusätzlichen Berechnungen war es dem Kreis möglich, die für diese Prüfung erforderlichen Flächendaten zu ermitteln. Der Aufwand für die Ermittlung dieser Flächen ist aktuell sehr hoch.

Alle vier Jahre beauftragt der Märkische Kreis eine Zustandserfassung und –bewertung. Dafür schließt er sich der Erfassung des Landesbetriebes an. So kann der Märkische Kreis alle vier Jahre auf aktuelle Daten aus den Zustandserfassungen und –bewertungen zugreifen und die zeitliche Entwicklung abbilden.

Die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen konnte der Märkische Kreis zur Verfügung stellen. Eine getrennte Darstellung nach Straßen innerhalb und außerhalb der Ortsdurchfahrten ist nicht möglich. Die Ermittlung der nach Flächen gewichteten Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen ist aufgrund der fehlenden Flächendaten ebenfalls nicht möglich.

Die Ermittlung der Aufwendungen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen gestaltete sich für den Märkischen Kreis schwierig. In Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Straßen.NRW stellte dieser aus seiner Kostenrechnung die prozentualen Kostenanteile für die einzelnen Leistungen an der Kostenpauschale zur Verfügung. Diese Daten liegen dem Kreis nun erstmalig vor.

Ein weiterer wichtiger Schritt zu einer optimierten Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung liegt für den Märkischen Kreis daher in der Verbesserung der Datengrundlagen. Die in unserer Datenerfassung abgefragten Daten sind eine Mindestanforderung daran, welche Daten ein Kreis vorhalten und laufend pflegen sollte, um die Erhaltung gezielt steuern zu können.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte für eine wirtschaftliche Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung die dafür notwendigen Flächen- und Finanzdaten regelmäßig erheben und fortschreiben.

8.3.1.2 **Straßendatenbank**

→ **Feststellung**

Der Märkische Kreis setzt keine Straßendatenbank ein. Damit fehlen dem Kreis wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten und somit die Grundlage für eine langfristige und nachhaltige Erhaltungssteuerung bilden.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Damit ein Kreis die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen kann, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Der **Märkische Kreis** und alle weiteren Kreise in NRW können auf eine webbasierte Straßendatenbank zugreifen. In dieser sind alle klassifizierten Straßen mit grundlegenden Informationen wie z. B. einem Knoten-Kanten-Modell mit Bezeichnung, Länge und Verwaltungszugehörigkeit hinterlegt. Diese Informationen sind kostenfrei zugänglich. Für eine umfängliche Nutzung im Sinne einer systematischen, nachhaltigen und wirtschaftlichen Verkehrsflächenerhaltung reicht

diese Version der Datenbank jedoch nicht aus. Hierfür benötigt der Kreis eine erweiterte Version dieser Straßendatenbank oder alternativ eine andere Straßendatenbank.

Bislang nutzt der Märkische Kreis jedoch keine Straßendatenbank. Die kostenfrei zugängliche Version der Datenbank des Landesbetriebes nutzt er lediglich für Auswertungen von Abschnitten und Längen für die Planung von Baumaßnahmen. Einige Informationen zu den Kreisstraßen hält der Kreis in Excel-Dateien vor. Hinsichtlich der Zustandsdaten verfügt er mit den regelmäßig alle vier Jahre durchgeführten Zustandserfassungen und –bewertungen über eine gute Datengrundlage. Die Zustandsdaten bilden eine wesentliche Grundlage für die jährlichen Straßenausbauprogramme.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte eine Straßendatenbank implementieren, in der alle steuerungsrelevanten Informationen zentral hinterlegt werden. Dabei sollte die Datenbank über ein reines Kataster hinausgehen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Erhaltung genutzt werden.

Das Aufbruchmanagement hat der Märkische Kreis an den Landesbetrieb Straßen.NRW übertragen. Insofern lässt sich dieser Prozess an dieser Stelle nicht beurteilen.

8.3.1.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Der Märkische Kreis führt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen kann er somit nicht abbilden.

Für die interne Steuerung benötigt ein Kreis eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Der **Märkische Kreis** führt bislang keine Kostenrechnung für die Erhaltung seiner Verkehrsflächen. Daher konnte der Kreis bislang den vollständigen Ressourcenverbrauch für diese Aufgabe nicht beziffern. Im Zuge dieser Prüfung wurden diese Informationen erstmalig zusammengestellt.

Derzeit erhält der Märkische Kreis jährlich eine Rechnung mit vier vereinbarten Abschlagszahlungen auf Grundlage des vorhandenen Vertrages von Straßen.NRW. Detaillierte Angaben zu den erbrachten Leistungen gibt es nicht. Dadurch lassen sich z. B. die Erhaltungsaufwendungen nicht von den Aufwendungen für den Winterdienst oder Reinigungsarbeiten abgrenzen. Folglich hat der Kreis nur einen Gesamtüberblick über die anfallenden Aufwendungen auf Basis der Gesamtlänge für alle vereinbarten Leistungen. Trotz einer gleichbleibenden km-abhängigen Pauschale variieren die jährlich erbrachten Leistungen. Beispielsweise ist der Winterdienst je nach Wetterlage mehr oder weniger umfangreich. Ebenso verhält sich dies mit den anderen vereinbarten Leistungen.

Für die überörtliche Prüfung hat der Märkische Kreis erstmals eine prozentuale Aufteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Leistungsbereiche von Straßen.NRW erhalten. Dadurch lassen sich die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen näherungsweise ermitteln.

Daneben können die einzeln beauftragten Aufwendungen für Instandsetzungen ausgewertet werden.

Für eine nachhaltige und wirtschaftliche Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung sind neben den technischen Informationen zu den Straßen auch die Informationen zu den eingesetzten Ressourcen unabdingbar. Dabei sollten nicht nur die Aufwendungen für die Erhaltung insgesamt, sondern auch getrennt nach Erhaltungsmaßnahmen bekannt sein.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen einführen. Die Strukturen sollten sich dabei an der Steuerungsrelevanz orientieren und auf die Struktur der einzuführenden Straßendatenbank abgestimmt sein.

Mit den von Straßen.NRW verfügbaren Informationen aus der Kostenrechnung des Landesbetriebes liegen dem Kreis bereits einige detaillierte Grundlagen für eine kreiseigene Kostenrechnung vor. Die gilt es um die durchgeführten Instandsetzungsaufwendungen zu ergänzen. Hinzu kommen noch die Personalaufwendungen für das Personal des Kreises, das mit Aufgaben der Verkehrsflächenerhaltung betraut ist. Sach- und Gemeinkosten sind ebenfalls zu berücksichtigen. Diese Kosten sind dann den Kostenstellen zuzuordnen. Als Kostenstellen können die Anlagenteile der Verkehrsfläche definiert werden. Aber auch eine Differenzierung nach der Ortslage der Kreisstraßen ist denkbar.

8.3.1.4 Strategische Steuerung und operatives Controlling

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat erste Ziele für die Verkehrsflächenerhaltung definiert. Ein entsprechendes Kennzahlensystem zur Messung der Zielerreichung fehlt derzeit noch.

Ein Kreis sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte ein Kreis individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte er die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Der **Märkische Kreis** hat in seinem Haushalt bislang drei Ziele zu dem Produkt 120.542.001 – Kreisstraßen – definiert:

- Umsetzung des jährlichen Bauprogramms zu 100 Prozent
- Einhaltung der veranschlagten Kosten und Nebenkosten
- Erhaltung des Zustandes auf dem Niveau des Straßenzustandsberichtes von 2015

Während zu den ersten beiden Zielen Leistungsmengen und Kennzahlen im Haushalt dargestellt werden, werden zum Zustand der Kreisstraßen keine Kennzahlen angeführt. Über die Ergebnisse der Zustandserfassungen wird im Bau- und Straßenausschuss berichtet.

Die strategische Ausrichtung der Verkehrsflächenerhaltung fokussiert sich im Märkischen Kreis damit bislang auf die technische Sicht über die Straßenzustände. Ein wesentliches Kriterium für

ein funktionierendes Erhaltungsmanagement ist das Zusammenwirken von technischer und auch finanzwirtschaftlicher Sicht. Um genau dieses Ineinandergreifen stärker in den Fokus zu nehmen, sollte der Kreis auch die Ziele auf beide Sichten ausweiten. So kann das Ziel des Wert- bzw. Substanzerhalts neben der technischen Sicht über den Zustand auch auf die bilanzielle Sicht ausgeweitet werden. Als Zielvorgabe könnte der Kreis z. B. formulieren:

- der bilanzielle Vermögenswert der Verkehrsflächen wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte in der strategischen Ausrichtung der Verkehrsflächenerhaltung neben der technischen auch die finanzwirtschaftliche Sicht einbeziehen.

Aus technischer Sicht könnte das bisher schon fixierte Ziel weiter konkretisiert werden. So kann der Kreis z. B. definieren:

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Diese Zielvorgaben kann der Kreis über die regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen messbar und damit auch steuerbar machen.

Weiterhin könnte definiert werden, dass bei erhaltungsbedürftigen Flächen Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der kleinflächigen und nicht nachhaltigen Instandhaltung vorzuziehen sind. Um dieses Ziel weiter zu konkretisieren, kann der Kreis beispielsweise eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.

→ **Empfehlung**

Aus den strategischen und operativen Zielen sollte der Märkische Kreis Kennzahlen und Zielwerte definieren, um die Zielerreichung messen zu können.

8.3.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

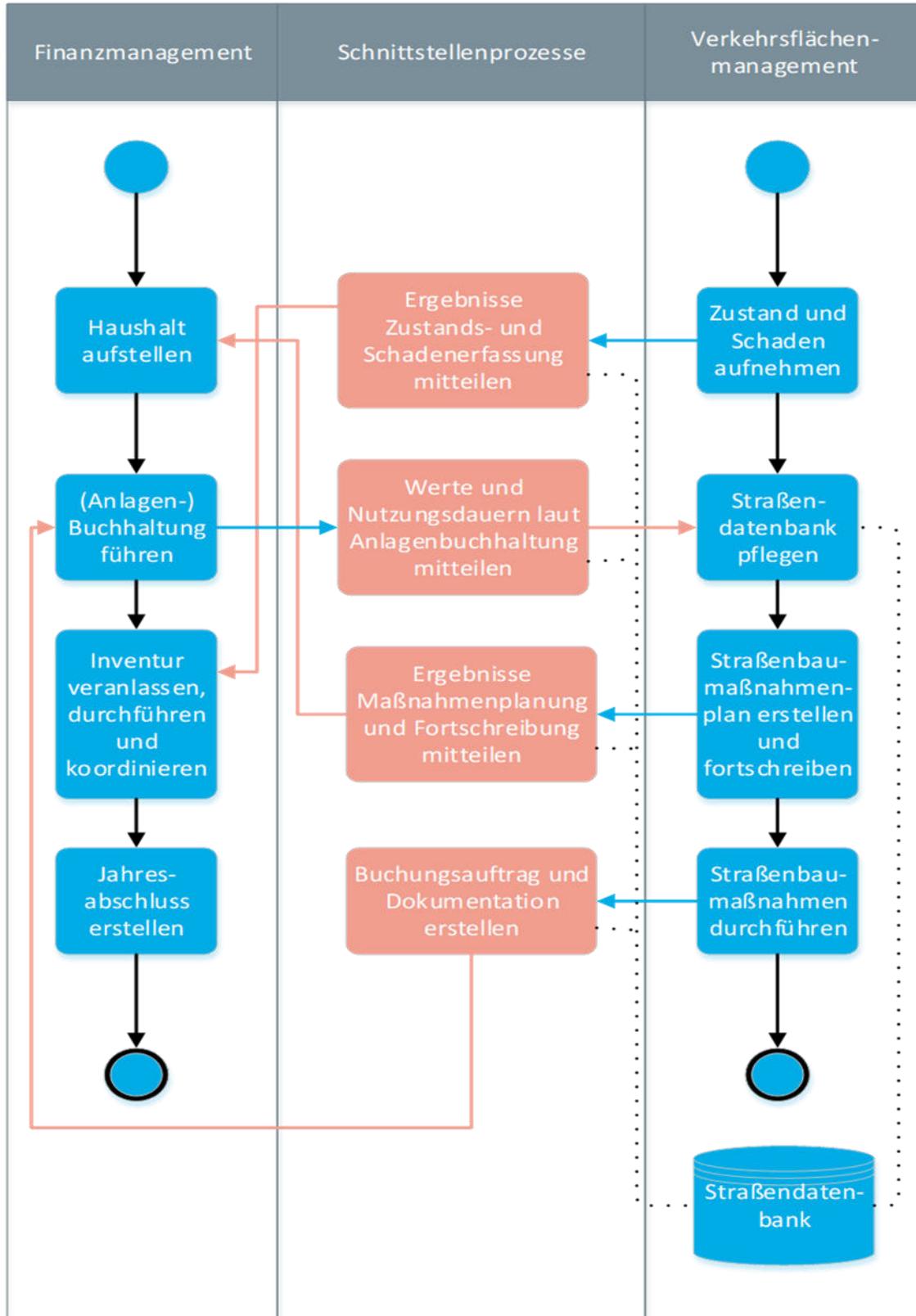
→ **Feststellung**

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren im Märkischen Kreis gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte der Kreis bislang jedoch noch nicht sicherstellen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einem Kreis eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die ein Kreis organisieren sollte.

Schnittstellenprozesse



Da der **Märkische Kreis** keine Straßendatenbank einsetzt, verbleibt es bei der Anlagenbuchhaltung als führendes System. Hierin sind auch die Längen der Abschnitte zu den einzelnen Anlagegütern hinterlegt.

Der Kreis schreibt die Anlagenbuchhaltung zwar regelmäßig fort und berücksichtigt dabei sowohl die Wertminderung in Form von Abschreibungen als auch die Informationen über durchgeführte Maßnahmen aus dem Regiebetrieb 15. Ein systematisierter und vollständiger Abgleich ist aber nicht erfolgt. Da keine Straßendatenbank genutzt wird, können lediglich Excel-Dateien, in denen Maßnahmen nachgehalten werden, herangezogen werden. Für den Jahresabschluss ist der vollständige Abgleich jedoch im Rahmen der Buch- und Beleginventur erforderlich.

Seit der Eröffnungsbilanz hat der Märkische Kreis keine körperliche Inventur seines Verkehrsflächenvermögens durchgeführt. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO NRW) alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) hat sich diese Frist nach § 30 Abs. 2 KomHVO NRW auf zehn Jahre verlängert.

➔ **Feststellung**

Der Märkische Kreis ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.

Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Daher ist für die körperliche Inventur eine Zustandserfassung und –bewertung der Verkehrsflächen zwingend erforderlich. Mit den regelmäßig alle vier Jahre durchgeführten messtechnischen Zustandserfassungen und –bewertungen hatte der Kreis bereits die Basis für die körperliche Inventur geschaffen. Ein Abgleich dieser Ergebnisse mit der Anlagenbuchhaltung wurde jedoch nicht vorgenommen.

➔ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die nächste Zustandserfassung und –bewertung im Jahr 2023 für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächennetzes nutzen.

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren im Märkischen Kreis gut. Buchhalterische Fragen wie beispielweise Fragen der Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen stimmen die Bereiche miteinander ab.

8.3.3 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

8.3.3.1 Strukturen

- ➔ Die geringe Verkehrsfläche und die eher geringere Nutzungsintensität wirken sich tendenziell begünstigend auf die Erhaltung der Verkehrsflächen aus. Die Topographie kann hingegen belastenden Einfluss nehmen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann ein Kreis in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der Märkische Kreis liegt im Westen des Sauerlandes und gehört zum Regierungsbezirk Arnsberg. Das Kreisgebiet umfasst eine Fläche von 1.061 qkm. Damit liegt der Märkische Kreis leicht oberhalb des Median von 1.042 qkm. Einwohnerbezogen gehört er mit 410.222 zum 31. Dezember 2020 (lt. IT.NRW) zu den größeren Kreisen in NRW. Entsprechend liegt die Bevölkerungsdichte im Märkischen Kreis oberhalb des Median.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	387	117	246	296	602	1.192	31
Verkehrsfläche je EW in qm	3,20	1,31	4,78	8,50	11,24	25,65	30
Anteil Verkehrsfläche an der Fläche des Kreises in Prozent	0,12	0,10	0,21	0,26	0,32	0,47	30
Anteil Fläche Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	18,48	9,20	11,67	15,62	20,10	26,16	19
Anteil Fläche Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten an der Fläche Kreisstraßen gesamt in Prozent	81,52	73,84	79,90	84,38	88,33	90,80	19

Auf seinem Kreisgebiet unterhält der Märkische Kreis eine Verkehrsfläche von 1,31 Mio. qm. Im Vergleich aller Kreise in NRW ist das Kreisstraßennetz gering. Nur drei Kreise haben weniger Verkehrsfläche. Dies spiegelt sich in der Verkehrsfläche je Einwohner wie auch im Anteil der Verkehrsfläche an der Fläche des Kreisgebietes wieder. Bei beiden Kennzahlen liegt der Märkische Kreis unterhalb des 1. Viertelwertes.

Hinsichtlich der Anbindung an das überregionale Straßennetz stellt die Autobahn 45 die wichtigste Verbindung im Kreisgebiet dar. Im Norden des Kreises verläuft die Autobahn 46 in West-

Ost-Richtung. Ansonsten erschließen sieben Bundesstraßen neben Landes- und Kreisstraßen das Kreisgebiet. Auch die Kreisstraßen haben eine wichtige Verbindungsfunktion innerhalb des Kreisgebietes. Im Vergleich zu anderen Kreisen entfällt im Märkischen Kreis jedoch ein unterschiedlicher Anteil auf die freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten.

Trotz eines kleinen Kreisstraßennetzes und einer leicht überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte ist die Nutzungsintensität der Kreisstraßen geringer als in anderen Kreisen in NRW. Die Hälfte aller Kreisstraßen im Märkischen Kreis unterliegen einer geringeren täglichen Verkehrsbelastung als der Durchschnitt aller Kreisstraßen in Nordrhein-Westfalen. Der Pendlerverkehr innerhalb des Kreisgebietes liegt jedoch auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Der Schwerlastverkehr auf den Kreisstraßen im Märkischen Kreis ist im Vergleich zu allen Kreisstraßen in NRW unterdurchschnittlich. Die eher geringere Verkehrsbelastung der Kreisstraßen wirkt sich tendenziell begünstigend auf die Erhaltung der Verkehrsflächen aus.

Auch die Topographie hat Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Der Märkische Kreis bildet den westlichen Teil des Sauerlandes. Im Norden wird er durch das Ruhrtal begrenzt, während der südliche Teil des Kreises sehr hügelig ist. Entsprechend zeigen sich große Höhenunterschiede im Kreisgebiet. Die Höhen reichen von 106 m bis zu 663 über Normalhöhennull. Diese Höhen- und damit auch Temperaturunterschiede führen zu höheren Anforderungen an die Kreisstraßen. Sie haben einen größeren Einfluss auf die Lebensdauer der Kreisstraßen und letztlich auch auf die Erhaltungsaufwendungen. Die Topographie kann sich somit tendenziell belastend auf die Verkehrsflächenerhaltung auswirken.

8.3.3.2 Bilanzkennzahlen

- ➔ Dem Märkischen Kreis ist es gelungen den Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens von 2006 bis 2020 um ca. 5,3 Mio. Euro bzw. 14 Prozent zu erhöhen.

Die Verkehrsflächen im **Märkischen Kreis** sind bilanziell zum 31. Dezember 2020 mit einem Wert von ca. 42,7 Mio. Euro ausgewiesen. Hinzu kommen Anlagen im Bau in Höhe von ca. 395.000 Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	7,52	6,54	9,96	12,30	18,56	30,56	27
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	32,59	13,46	19,68	25,50	35,75	63,55	28

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens einschließlich Anlagen im Bau an der Bilanzsumme. Unterschiedliche Ausgliederungsgrade können die Bilanzsumme und damit den auch diese Quote beeinflussen. Ergänzend stellt die gpaNRW den durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche dar. Dieser beinhaltet ausschließlich den

Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Während die Verkehrsflächenquote unterdurchschnittlich ist, liegt der durchschnittliche Bilanzwert je qm im Märkischen Kreis auf einem leicht überdurchschnittlichen Niveau.

Die Höhe des Bilanzwertes ist dabei von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kreisen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Die Bewertung des Verkehrsflächenvermögens zur Eröffnungsbilanz erfolgte im Märkischen Kreis anhand von prozentualen Abschlägen aufgrund einer Einteilung in Zustandsklassen auf die Normalherstellungskosten. Diese prozentualen Abschläge waren dabei auch für junge und weitgehend mangelfreie Straßen vergleichsweise hoch. Dies hat die gpaNRW auch in der Prüfung der Eröffnungsbilanz festgestellt. Entsprechend kann von einer eher vorsichtigen Bewertung zur Eröffnungsbilanz ausgegangen werden.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. Im Märkischen Kreis entfällt ein überdurchschnittlich hoher Anteil auf die Straßen innerhalb der Ortsdurchfahrten.

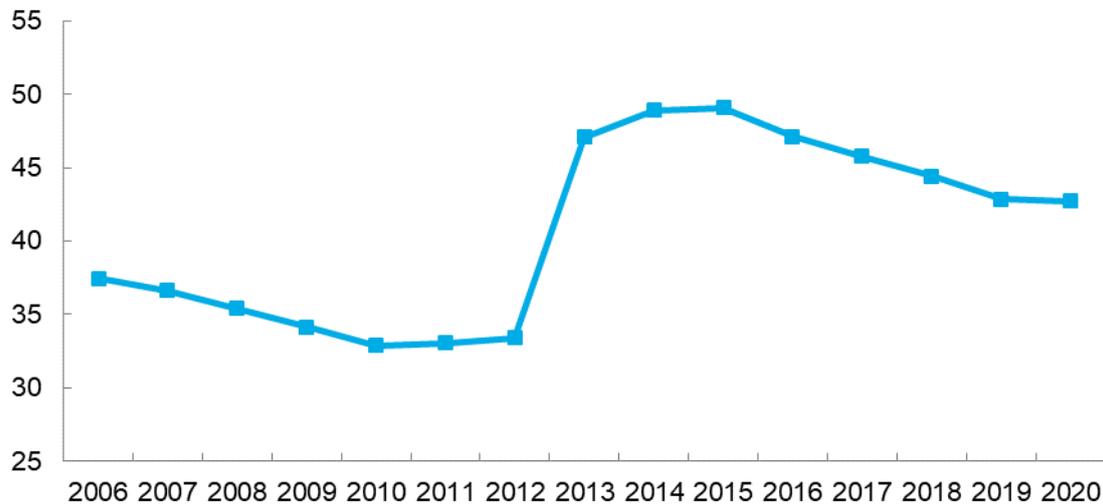
Der Märkische Kreis hat für seine Kreisstraßen unabhängig von der Lage innerhalb oder außerhalb der Ortsdurchfahrten eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgesetzt. Die Spanne der bei den Kreisen angesetzten Gesamtnutzungsdauer reicht von 40 bis zu 60 Jahren. Der Median liegt leicht unterhalb der 50 Jahre.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer für die Verkehrsflächen liegt im Märkischen Kreis zum 31. Dezember 2020 bei 32 Jahren. Damit verfügt der Kreis aus bilanzieller Sicht über ein noch recht junges Verkehrsflächennetz.

Begünstigend und damit erhöhend wirken sich regelmäßig hohe Investitionen auf den Bilanzwert aus. In den Jahren 2017 bis 2020 hat der Märkische Kreis jährlich zwischen 281.000 und 2,4 Mio. Euro investiert. Dies entspricht jährlichen Investitionsquoten zwischen 12 und 103 Prozent und einer durchschnittlichen Investitionsquote von ca. 47 Prozent in den letzten vier Jahren.

Die Investitionstätigkeit des Märkischen Kreises spiegelt sich auch in der Entwicklung der Bilanzposition im Zeitverlauf wider.

Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Märkischer Kreis in Mio. Euro



Da die Anlagen im Bau für die Verkehrsflächen nicht für den gesamten Zeitraum vorliegen, haben wir ausschließlich den Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens in seiner zeitlichen Entwicklung darstellen können. Für den Märkischen Kreis zeigt sich ein eher ungewöhnliches Bild. Nach anfänglich sinkenden Bilanzwerten konnten 2011 und 2012 leichte Erhöhungen erreicht werden. 2013 stieg der Bilanzwert dann sehr deutlich um ca. 13,6 Mio. an. Hierbei handelt es sich jedoch um eine Umbuchung aus den Anlagen im Bau für die fertiggestellte K 12n. In den zwei Folgejahren erhöhte sich der Bilanzwert weiter bevor er seitdem wieder kontinuierlich abnimmt. Im Jahr 2020 erhöhte sich das Investitionsvolumen wieder, so dass der Rückgang in diesem Jahr nur noch bei ca. 121.000 Euro lag.

Im Eckjahresvergleich von 2006 bis 2020 ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen um ca. 5,3 Mio. Euro bzw. 14 Prozent gestiegen.

8.3.4 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kreise. Ein Kreis muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit er dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, denen wir dann Richtwerte gegenüberstellen. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den

Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Märkischer Kreis
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,01
Reinvestitionsquote in Prozent	100	103
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k. A.

Wie eingangs im Kapitel 8.3.1.1 – Datenlage - beschrieben, konnte der Märkische Kreis die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen nicht nach Flächen gewichten. Daher kann die gpaNRW den Anlagenabnutzungsgrad an dieser Stelle nicht abbilden.

Diese Einflussfaktoren haben einzeln betrachtet bereits jeweils Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Jedoch ergibt sich erst in ihrer Wirkung unter- und miteinander ein vollständiges Bild.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

8.3.4.1 Alter und Zustand

- ➔ Das Verkehrsflächenvermögen des Märkischen Kreises weist bilanziell mit einem Anlagenabnutzungsgrad – nicht flächengewichtet - von 36 Prozent ein geringes Alter auf. Auch der Zustand des Kreisstraßennetzes liegt auf einem guten Niveau. Finanzwirtschaftliche und technische Sicht zeigen dabei einen korrespondierenden Verlauf.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der **Märkische Kreis** kann die Restnutzungsdauer nicht nach den Flächen der einzelnen Abschnitte gewichten (vgl. hierzu Kapitel 8.3.1.1 „Datenlage“). Somit kann der grundsätzlich an dieser Stelle betrachtete flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad nicht ermittelt werden. Wir haben hilfsweise die Daten der Anlagenbuchhaltung – ohne Gewichtung - herangezogen.

Für seine Kreisstraßen hat der Märkische Kreis eine einheitliche Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren festgelegt. Zum 31. Dezember 2020 liegt die Restnutzungsdauer bei 32 Jahren. Somit ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 36 Prozent.

Bilanziell verfügt der Kreis demnach über ein junges Verkehrsflächenvermögen. Positiv haben sich hierauf im Zeitverlauf hohe Investitionen, die ebenso den Bilanzwert erhöht haben, ausgewirkt.

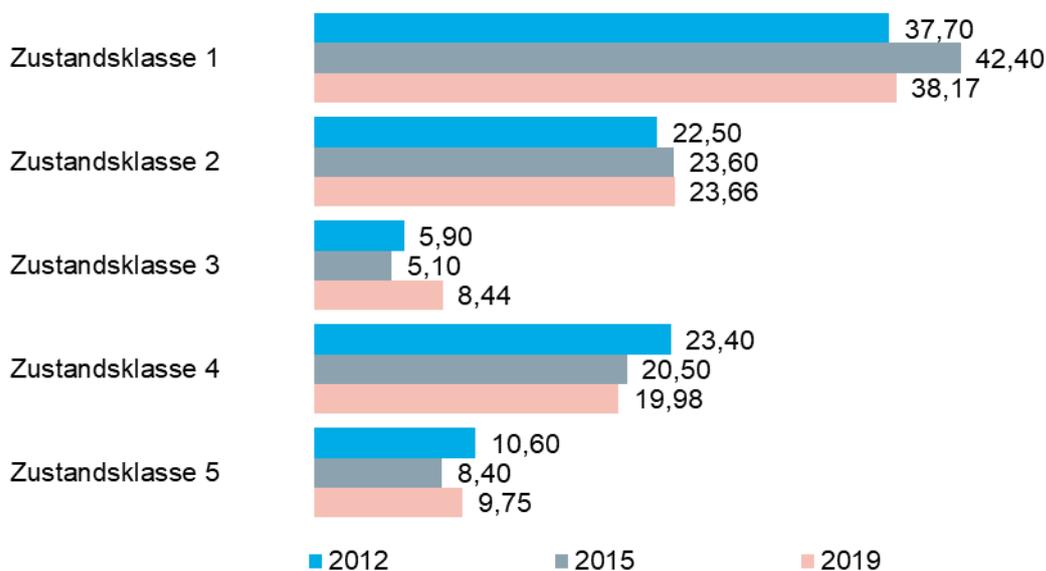
Neben der bilanziellen Betrachtung auf Basis der Altersstruktur ist es insbesondere wichtig, den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen in den Blick zu nehmen.

Der Märkische Kreis lässt alle vier Jahre eine Zustandserfassung der Fahrbahnen durchführen. Mittlerweile liegen dem Kreis drei Zustandskampagnen vor. Die Ergebnisse mit der Verteilung der Zustandsklassen liegen für die Jahre 2012, 2015 und 2019 vor.

Die Zustandsklassen definieren sich wie folgt:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Verteilung Zustandsklassen Fahrbahnlängen Märkischer Kreis in Prozent



Das Kreisstraßennetz im Märkischen Kreis befindet sich korrespondierend zur bilanziellen Altersstruktur in einem guten Zustand. Im Zeitverlauf ist es gelungen, den Zustand weiter zu verbessern. Die Investitionen in das Kreisstraßennetz führten im Vergleich der ersten beiden Zustandserfassungen zu einem deutlichen Zuwachs von Straßen in der Zustandsklasse 1. Auch die Anteile in der Zustandsklasse 2 erhöhten sich. Demgegenüber reduzierten sich die Anteile in den übrigen Zustandsklassen. Die letzte Zustandserfassung zeigt gegenüber 2015 analog zu der bilanziellen Entwicklung wieder eine leichte Verschlechterung. Es verbleibt aber bei einer Verbesserung gegenüber dem Jahr 2012.

Die getrennte Betrachtung der Zustandsklassenverteilung nach der Ortslage zeigt ein differenziertes Bild:

Verteilung der Zustandsklassen nach der Ortslage Märkischer Kreis in Prozent

	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	durch- schnittli- che Zu- stands- klasse
2012						
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	17,90	16,90	6,80	35,30	23,10	3,24
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	42,10	23,70	5,70	20,70	7,70	2,28
Kreisstraßen	37,70	22,50	5,90	23,40	10,60	2,46
2015						
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	26,20	18,00	5,20	34,80	15,80	2,92
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	45,70	24,80	5,10	17,50	6,90	2,14
Kreisstraßen	42,40	23,60	5,10	20,50	8,40	2,27
2019						
Kreisstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrten	31,51	15,91	7,06	32,75	12,77	2,78
Kreisstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrten	39,55	25,28	8,73	17,32	9,12	2,30
Kreisstraßen	38,17	23,66	8,44	19,98	9,75	2,38

Die freien Strecken außerhalb der Ortsdurchfahrten befinden sich in einem besseren Zustand als die Strecken innerhalb der Ortsdurchfahrten. Im Zeitverlauf nähern sie sich jedoch mit Blick auf die durchschnittliche Zustandsklasse einander an. Der Zustand der freien Strecken konnte von 2012 bis 2019 kontinuierlich verbessert werden. Bei den freien Strecken zeigt sich nach einer Verbesserung in 2015 im Jahr 2019 wieder eine Verschlechterung. Die durchschnittliche Zustandsklasse liegt leicht unterhalb des Wertes von 2012.

Finanzwirtschaftliche und technische Sicht zeigen im Märkischen Kreis eine korrespondierende Entwicklung. Das Kreisstraßennetz befindet sich in einem guten Zustand. Analog konnte der Bilanzwert im Zeitverlauf erhöht werden und der Anlagenabnutzungsgrad von 36 Prozent belegt ein junges Verkehrsflächenvermögen. Gleichwohl konnte der Kreis das gesetzte Ziel, den Zustand auf dem Niveau des Jahres 2015 zu halten, für das gesamte Straßennetz nicht ganz erreichen. Der Zustand der Strecken innerhalb der Ortsdurchfahrten konnte zwar verbessert werden. Die freien Strecken haben sich jedoch gegenüber 2015 in ihrem Zustand verschlechtert.

8.3.4.2 Unterhaltung

➔ Feststellung

Der Märkische Kreis hat in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,97 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Damit deckt er den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf zu etwa 75 Prozent ab.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen, ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Der Märkische Kreis hat die Unterhaltung wie im Kapitel 8.3.1 – Steuerung – an Straßen.NRW übertragen. Die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung werden dabei über die UI-Pauschale abgedeckt. Die Instandsetzungsmaßnahmen beauftragt der Kreis separat. Seit 2017 vergibt er diese Leistung nicht mehr an den Landesbetrieb, sondern an Dritte. Zusätzlich erhalten die Städte Plettenberg und Werdohl Kostenerstattungen für die Unterhaltung von Ortsdurchfahrten. Die sich so ergebenden Unterhaltungsaufwendungen gestalten sich wie folgt:

Unterhaltungsaufwendungen Märkischer Kreis in Euro

Aufwandsart	2017	2018	2019	2020
Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	0,00	53.000	0,00	970.121
Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	153.566	154.693	156.211	156.750
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	36.755	23.941	12.122	0,00
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	274.400	597.000	0,00	658.000
Erhaltungsaufwendungen	421.353	1.491.350	500.881	1.477.208
davon Aufwendungen UI Leistungen Straßen.NRW	161.383	196.494	281.597	267.663
davon Aufwendungen Plettenberg und Werdohl	7.309	10.183	9.838	11.844
davon Instandsetzungen	199.500	1.182.500	202.600	1.118.100
Unterhaltungsaufwendungen	886.073	2.213.983	669.214	1.321.837

Im Zeitverlauf sind die Unterhaltungsaufwendungen großen Schwankungen unterworfen. Begründet ist dies in den unterschiedlich hohen Aufwendungen für Instandsetzungsmaßnahmen und der Bildung und Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Die hohen Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen in 2020 zeigen, dass die gebildeten Rückstellungen nicht bzw. nicht in voller Höhe in Anspruch genommen werden.

Im Durchschnitt der betrachteten vier Jahre entfallen ca. 30 Prozent der Unterhaltungsaufwendungen auf die Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen. Gleichzeitig löste der Kreis ertragswirksam gut eine Mio. Euro dieser Rückstellungen in den vier Jahren wieder auf.

➔ Empfehlung

Der Märkische Kreis sollte Maßnahmen, für die Rückstellungen für Instandhaltungsmaßnahmen gebildet wurden, zeitnah umsetzen.

Für die vergleichsweise hohen Rückstellungen führt der Kreis zwei Gründe an. Zum einen sind Maßnahmen des Landesbetriebes, die bereits abgeschlossen sind, noch immer nicht schlussabgerechnet. Zum anderen ist es Straßen.NRW nicht mehr gelungen, alle vom Märkischen Kreis beauftragten Maßnahmen auch tatsächlich durchzuführen.

Dies führte dem Kreis auch dazu, die Maßnahmen außerhalb der UI-Pauschale nicht mehr über den Landesbetrieb abzuwickeln. Der Kreis ermittelte die Bedarfe nun selbst und vergibt die Leistungen an Dritte.

Bezogen auf die Verkehrsfläche entwickeln sich die Unterhaltungsaufwendungen wie folgt:

Unterhaltungsaufwendungen Märkischer Kreis in Euro je qm

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,68	1,69	0,51	1,01

Mit Unterhaltungsaufwendungen von durchschnittlich 0,97 Euro je qm in den betrachteten vier Jahren setzt der Märkische Kreis ca. 75 Prozent der Ressourcen ein, die nach dem Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wären. Ohne Berücksichtigung der Erträge und Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen liegen die Unterhaltungsaufwendungen bei 0,86 Euro je qm im Vier-Jahres-Durchschnitt.

Neben der Höhe der Unterhaltungsaufwendungen insgesamt ist es im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements von wesentlicher Bedeutung zu analysieren, für welche Erhaltungsmaßnahmen die zur Verfügung stehenden Finanzressourcen eingesetzt wurden.

Aufwendungen nach Erhaltungsmaßnahmen

Erhaltungsmaßnahmen	2017	2018	2019	2020
Erhaltungsaufwendungen in Euro	421.353	1.491.350	500.881	1.477.208
Betriebliche Erhaltung und Instandhaltung				
Aufwendungen in Euro	168.692	206.677	291.435	279.506
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	40,04	13,86	58,18	18,92
Aufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,13	0,16	0,22	0,21
Instandsetzung				
Aufwendungen Instandsetzung in Euro	199.500	1.182.500	202.600	1.118.100
Anteil an Erhaltungsaufwendungen in Prozent	47,35	79,29	40,45	75,69
Aufwendungen Instandsetzung je qm Verkehrsfläche in Euro	0,15	0,90	0,15	0,85

Die jährlichen Schwankungen in Abhängigkeit vom Umfang der Instandsetzungsmaßnahmen werden auch bei den Erhaltungsaufwendungen deutlich. Im Vier-Jahres-Durchschnitt liegt der Anteil der Aufwendungen für Instandsetzungen an den Erhaltungsaufwendungen mit 69 Prozent auf einem hohen Niveau. Durchschnittlich flossen damit ca. 0,52 Euro je qm für Instandsetzungsmaßnahmen in die Kreisstraßen des Märkischen Kreises.

Insgesamt hat der Märkische Kreis in den Jahren 2017 bis 2020 42.300 qm Verkehrsfläche instand gesetzt. Gemessen an den ca. 1,3 Mio. qm Verkehrsfläche entspricht dies einem Anteil von insgesamt 3,2 Prozent in den vier Jahren. Die FGSV unterstellt bei einer nachhaltigen Erhaltungsstrategie zwei Instandsetzungsmaßnahmen im Lebenszyklus. Bei einer Nutzungsdauer

von 50 Jahren, wären demnach im Märkischen Kreis ein Flächenanteil von durchschnittlich vier Prozent jährlich instand zu setzen.

Wie bereits im Kapitel 8.3.1.1 – Datenlage – ausgeführt, liegen dem Märkischen Kreis mit dieser Prüfung erstmals detaillierte Finanzdaten zur Unterhaltung der Verkehrsflächen vor. Um die Erhaltung der Verkehrsflächen nachhaltig steuern zu können, sind diese Informationen jedoch unabdingbar. Nur wenn die Finanzdaten und die technischen Informationen gemeinsam betrachtet werden, kann die optimale Erhaltungsstrategie gefunden werden.

➔ **Empfehlung**

Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollte der Kreis die detaillierten Informationen zu den Finanzdaten zukünftig jährlich erfassen und auswerten. So kann der Kreis unter Berücksichtigung der Zustandsentwicklung die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen überprüfen.

Mit dem zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW) ist das Wirklichkeitsprinzip eingeführt worden. Dies kann über den Komponentenansatz realisiert werden. Dabei wird das Anlagegut Straße in die zwei Komponenten Unterbau und Deckschicht getrennt.

Dies hat u. a. zur Folge, dass Deckenerneuerungen nicht mehr konsumtiv, sondern investiv zu buchen sind. Die Unterhaltungsaufwendungen verringern sich entsprechend und die Reinvestitionen steigen an. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, bildet die gpaNRW den Finanzmitteleinsatz ab. Die unterschiedliche Zuordnung der Deckenerneuerungen zum konsumtiven oder investiven Bereich werden dadurch egalisiert.

Der Märkische Kreis wendet seit 2021 diesen Komponentenansatz an. Damit liegt diese Veränderung außerhalb unseres Prüfungszeitraums. Für das Jahr stellt sich der Finanzmitteleinsatz wie folgt dar:

Finanzmitteleinsatz Märkischer Kreis 2020

	Aufwendungen/ Auszahlungen in Euro	Aufwendungen/Auszahlungen je qm Verkehrsfläche in Euro	Anteil an dem Finanzmitteleinsatz in Prozent
Unterhaltungsaufwendungen	1.321.837	1,01	35,31
Reinvestitionen	2.421.800	1,85	64,69
Finanzmitteleinsatz	3.743.637	2,86	100

Für den Finanzmitteleinsatz liegen aktuell keine Richtwerte vor. Eine werterhaltende Reinvestitionsstätigkeit setzt voraus, dass mindestens in Höhe der Abschreibungen reinvestiert wird. Bei dem Märkischen Kreis betragen die Abschreibungen im Jahr 2020 1,79 Euro je qm Verkehrsfläche. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche für eine auskömmliche Unterhaltung müsste der Märkische Kreis in 2020 einen Finanzmitteleinsatz von 3,09 Euro leisten.

8.3.4.3 Reinvestitionen

➔ Feststellung

Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 48 Prozent in den Jahren 2017 bis 2020 ist es dem Märkischen Kreis in diesem Zeitraum nicht gelungen dem bilanziellen Werteverlust entgegenzuwirken. Auch der Zustand der freien Strecken hat sich in diesem Zeitraum leicht verschlechtert.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollten die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Der **Märkische Kreis** hat im Zeitraum von 2017 bis 2020 insgesamt ca. 4,35 Mio. Euro in seine Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen in diesem Zeitraum Abschreibungen von insgesamt 9,13 Mio. Euro.

Die nachfolgend dargestellte Reinvestitionsquote ergibt sich aus den Verhältnis der Reinvestitionen zuzüglich der Erträge aus Zuschreibungen zu den Abschreibungen zuzüglich der Verluste aus Anlageabgängen.

Reinvestitionsquote Märkischer Kreis in Prozent

2017	2018	2019	2020
39,58	34,40	12,13	103

Im Durchschnitt der betrachteten vier Jahre liegt die Reinvestitionsquote bei knapp 48 Prozent.

Die Investitionstätigkeit des Kreises spiegelt sich in der Entwicklung der Bilanzwerte wieder. Im Zeitverlauf seit der Eröffnungsbilanz führten in den Vorjahren hohe Investitionen zu einem deutlichen Vermögenszuwachs im Jahr 2013. Aber auch in den Jahren 2011, 2012, 2014 und 2015 konnten Investitionen den Bilanzwert erhöhen, wenn auch nicht in dem Umfang wie 2013. Die Reinvestitionsquote von 103 Prozent im Jahr 2020 führte hingegen noch zu einer geringen Reduzierung des bilanziellen Wertes.

Unter Berücksichtigung des noch guten Zustandes des Kreisstraßennetzes erscheinen die Reinvestitionen in der Vergangenheit, auch wenn sie unterhalb des Richtwertes liegen, noch akzeptabel. Seit 2015 zeigt sich jedoch bei den freien Strecken eine Verschlechterung des Zustandes. Somit konnte der Kreis sein gesetztes Ziel, den Zustand der Verkehrsflächen auf dem Niveau des Jahres 2015 zu halten, nicht erreichen. Nach der Zustandserfassung 2019 befinden sich rund 20 Prozent der Straßen in einem schlechten und knapp zehn Prozent der Straßen in einem sehr schlechten Zustand. Dies indiziert zukünftig einen erhöhten Reinvestitionsbedarf. In der mittelfristigen Finanzplanung sind ab 2023 deutlich höhere Investitionen für Tiefbaumaßnahmen vorgesehen.

In den Vorjahren bestand nach Aussagen des Kreises das Problem, dass geplante bzw. beauftragte Maßnahmen durch den Landesbetrieb nicht umgesetzt werden konnten. Seit Ende 2022 ist der Bereich der Straßenerhaltung um eine Stelle personell verstärkt. Dies wird positiv dazu beitragen, die im Bauprogramm vorgesehenen Maßnahmen auch tatsächlich umsetzen zu können.

→ **Empfehlung**

Um den Zustand seiner Verkehrsflächen auf dem Niveau von 2015 halten zu können, sollte der Märkische Kreis die Reinvestitionen wie in der Finanzplanung vorgesehen angemessen erhöhen. Die Bedarfe sollten sich dabei an den Ergebnissen der in 2023 anstehenden Zustandserfassung orientieren.

8.4 Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

8.4.1 Steuerung

→ **Feststellung**

Der Märkische Kreis hat die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns vollständig vergeben. Um die Gestaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns steuern zu können, fehlen dem Kreis bislang entsprechende Datengrundlagen.

Ein Kreis muss die Informationen wie Flächen und Finanzdaten aktuell vorliegen haben, da diese für eine zielgerichtete Steuerung unabdingbar sind. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Erfassung der Teilflächen und deren Aufwuchs vorhanden. Für die Steuerung sollte zudem eine Kostenrechnung eingerichtet sein, die den Ressourceneinsatz für das Straßenbegleitgrün vollständig und transparent abbildet. Die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns sollte auf der Grundlage von Zielen erfolgen. Neben funktionalen Zielen (verkehrstechnische, ökologische u.a.) werden insbesondere Ziele mit Finanzbezug gebildet und durch Kennzahlen messbar gemacht. Über ein Controlling sollte die Zielerreichung gesteuert werden.

Der **Märkische Kreis** hat die Aufgabe der Pflege des Straßenbegleitgrüns einschließlich der Verkehrssicherungspflicht an den Landesbetrieb Straßen.NRW vergeben. Bis dato hatte der Kreis keine Informationen zu Flächen und Finanzdaten zum Straßenbegleitgrün. Erst im Zuge dieser Prüfung wurden diese Informationen erstmals aufbereitet.

Über eine Auswertung der Straßendatenbank von Straßen.NRW ließen sich die Flächenarten des Straßenbegleitgrüns ermitteln. Analog zu den Verkehrsflächen konnten die Aufwendungen über eine prozentuale Aufschlüsselung aus der Kostenrechnung von Straßen.NRW ermittelt werden.

→ **Empfehlung**

Der Märkische Kreis sollte die Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns vollständig und aktuell vorliegen haben.

Eine Kostenrechnung für das Straßenbegleitgrün hat der Märkische Kreis nicht. Da die Aufgabe der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns vollständig an Straßen.NRW übertragen hat, ist das in diesem Fall entbehrlich. Dennoch sollte der Kreis wissen, in welchem Umfang und mit welchen Kosten Straßen.NRW die Pflege des Begleitgrüns wahrnimmt. Daher sollte der Kreis regelmäßig entsprechende Informationen von Straßen.NRW anfordern.

➔ **Empfehlung**

Die für diese Prüfung erhobenen Finanzdaten sollte der Märkische Kreis zukünftig jährlich ermitteln. Darüber hinaus ist es sinnvoll, auch die Kosten für einzelne Leistungen bzw. Aufgaben auszuwerten.

Der Kreis hat sich für die Pflege und Gestaltung des Straßenbegleitgrüns keine strategischen und operativen Ziele gesetzt. Auch Kennzahlen werden bislang nicht erhoben. Die qualitativen Standards ergeben sich aus den vertraglichen Vereinbarungen mit Straßen.NRW. Diese sind jedoch grundsätzlich wenig detailliert ausgestaltet.

8.4.2 Strukturen

- ➔ Die geringe Fläche Straßenbegleitgrün und die geringe Anzahl der Straßenbäume wirken sich tendenziell entlastend auf die Unterhaltung aus.

Die Strukturen des Straßenbegleitgrüns können begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Der **Märkische Kreis** unterhält an seinen Kreisstraßen ca. 902.000 qm Straßenbegleitgrün. Dies ist absolut betrachtet weniger Fläche als in 75 Prozent der Kreise.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	2,20	0,90	2,66	6,58	10,70	17,30	26

Auch in Bezug auf den Einwohner liegt der Märkische Kreis unterhalb des ersten Viertelwertes. Die höhere Einwohnerzahl im Vergleich zu anderen Kreisen in NRW und das kleine Kreisstraßennetz wirken sich hier entsprechend aus.

Nachfolgend ist die Verteilung der Straßenbegleitgrünfläche auf die verschiedenen Flächenarten dargestellt. Diese Daten stammen aus der Straßendatenbank von Straßen.NRW.

Aufteilung Flächenarten Straßenbegleitgrün Märkischer Kreis 2020

Straßenbegleitgrün	Flächen
Fläche Rasen in qm	667.107
davon Fläche Rasen Intensivpflege in qm	319.177
davon Fläche Rasen Extensivpflege in qm	347.929
Fläche Sträucher/Gehölze in qm	235.172
Fläche Beete/Wechselbepflanzung in qm	0

Straßenbegleitgrün	Flächen
Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns in qm	902.279

Der überwiegende Anteil des Straßenbegleitgrüns entfällt mit ca. 74 Prozent auf die Rasenflächen. Davon werden ca. 48 Prozent intensiv und 52 Prozent extensiv gepflegt.

Flächenanteile Straßenbegleitgrün in Prozent 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Rasen an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	73,94	41,55	70,16	81,63	89,53	100	19
Anteil Fläche Rasen Intensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	35,37	0,00	31,57	38,74	48,43	71,26	19
Anteil Fläche Rasen Extensivpflege an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	38,56	5,97	25,79	43,14	49,78	71,61	19
Anteil Fläche Sträucher/Gehölze an der Fläche des Straßenbegleitgrüns in Prozent	26,06	0,00	10,47	18,37	29,20	58,45	19

Im Vergleich zu anderen Kreisen ist das Straßenbegleitgrün im Märkischen Kreis weniger mit Rasenflächen und verstärkt mit Gehölzflächen gestaltet. Bei den Rasenflächen entfällt ein etwas geringerer Anteil auf die intensiv gepflegten Flächen.

An den Kreisstraßen im Märkischen Kreis stehen darüber hinaus noch 2.193 Bäume. Damit gehört der Märkische Kreis zu den 25 Prozent der Kreise mit den wenigsten Straßenbäumen im Begleitgrün.

Anzahl Bäume 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bäume je 1.000 qm Straßenbegleitgrün	2,43	1,28	3,95	4,76	8,07	29,39	21

Auch bezogen auf die Fläche des Straßenbegleitgrüns stehen im Märkischen Kreis weniger Bäume als in den meisten anderen Kreisen.

Die geringe Fläche des Straßenbegleitgrüns mit wenigen Straßenbäumen kann sich tendenziell entlastend auf die Pflegeaufwendungen auswirken. Die Gestaltung mit vergleichsweise viel Gehölzflächen und entsprechend weniger Rasenflächen kann sich hingegen belastend auswirken.

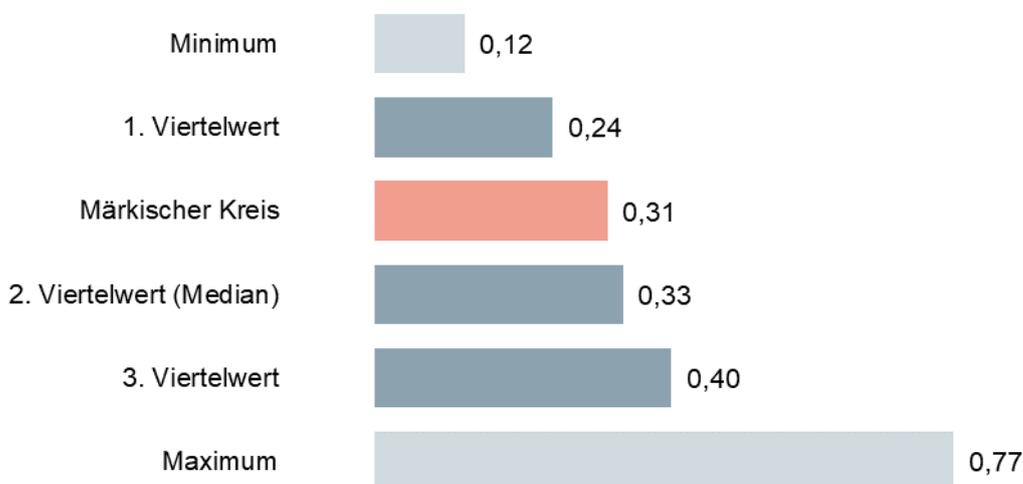
8.4.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- ➔ Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegen im Märkischen Kreis niedriger als in 50 Prozent der Vergleichskreise.

Ein Kreis sollte die Pflege und Erhaltung des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestalten. Hierzu nutzt er Steuerungsinstrumente, um die Wirtschaftlichkeit hinsichtlich Flächen, deren Gestaltung und Pflege sowie die Leistungserbringung zu analysieren und zu bewerten. Orientiert an den notwendigen funktionalen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten setzt ein Kreis entsprechend angemessene Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün ein.

Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün lagen im Märkischen Kreis in den Jahren 2017 bis 2020 zwischen 167.000 und 291.000 Euro. Im Durchschnitt dieser vier Jahre flossen ca. 234.500 Euro in das Straßenbegleitgrün.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Aufwendungen je qm liegen im Märkischen Kreis unterhalb des Median. Im Vier-Jahres-Durchschnitt liegen diese Aufwendungen bei 0,26 Euro je qm und damit niedriger als im Vergleichsjahr.

Weitergehende Analysen zu einzelnen Pflegeleistungen sind aufgrund der nicht ausreichenden Datenlage für den Märkischen Kreis nicht möglich.

Das Straßenbegleitgrün hat jedoch nicht nur direkte wirtschaftliche Bedeutung. Vielmehr hat es auch eine Relevanz für das Klima und die Umwelt. Aus der rein wirtschaftlichen Sicht erzeugt eine an derartigen Aspekten ausgerichtete Gestaltung des Straßenbegleitgrüns in der Regel höhere Pflegeaufwendungen. Gleichzeitig gewinnt die ökologische Sicht immer mehr an Bedeutung. Daher bedarf es immer der Abwägung beider Sichten für die Erarbeitung von strategischen und operativen Zielen für das Straßenbegleitgrün.

8.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022/2023 - Verkehrsflächen und Straßenbegleitgrün

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verkehrsflächen					
F1	Der Märkische Kreis hat über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung vielfältige Aufgaben der Verkehrsflächenerhaltung vergeben. Eine nachhaltige Steuerung im Sinne eines Erhaltungsmanagements durch den Kreis ist hierdurch nur bedingt möglich.	310	E1	Der Märkische Kreis sollte konkrete und messbare Quantitäts- und Qualitätsstandards mit Straßen.NRW vereinbaren und schriftlich fixieren.	311
F2	Dem Märkischen Kreis fehlten bislang wesentliche Datengrundlagen, um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Im Rahmen dieser Prüfung wurden diese Informationen erstmalig zusammengestellt.	311	E2	Der Märkische Kreis sollte für eine wirtschaftliche Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung die dafür notwendigen Flächen- und Finanzdaten regelmäßig erheben und fortschreiben.	312
F3	Der Märkische Kreis setzt keine Straßendatenbank ein. Damit fehlen dem Kreis wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten und somit die Grundlage für eine langfristige und nachhaltige Erhaltungssteuerung bilden.	312	E3	Der Märkische Kreis sollte eine Straßendatenbank implementieren, in der alle steuerungsrelevanten Informationen zentral hinterlegt werden. Dabei sollte die Datenbank über ein reines Kataster hinausgehen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung der Erhaltung genutzt werden.	313
F4	Der Märkische Kreis führt keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Den vollständigen tatsächlichen Ressourcenverbrauch für die Erhaltung der Verkehrsflächen kann er somit nicht abbilden.	313	E4	Der Märkische Kreis sollte eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen einführen. Die Strukturen sollten sich dabei an der Steuerungsrelevanz orientieren und auf die Struktur der einzuführenden Straßendatenbank abgestimmt sein.	314
F5	Der Märkische Kreis hat erste Ziele für die Verkehrsflächenerhaltung definiert. Ein entsprechendes Kennzahlensystem zur Messung der Zielerreichung fehlt derzeit noch.	314	E5.1	Der Märkische Kreis sollte in der strategischen Ausrichtung der Verkehrsflächenerhaltung neben der technischen auch die finanzwirtschaftliche Sicht einbeziehen.	315
			E5.2	Aus den strategischen und operativen Zielen sollte der Märkische Kreis Kennzahlen und Zielwerte definieren, um die Zielerreichung messen zu können.	315

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und –bewirtschaftung funktionieren im Märkischen Kreis gut. Den Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank sowie die Verbindung von Zustandserfassung und –bewertung mit der Inventur konnte der Kreis bislang jedoch noch nicht sicherstellen.	315			
F7	Der Märkische Kreis ist bislang den gesetzlichen Anforderungen an eine körperliche Inventur für die Verkehrsflächen nicht gerecht geworden.	317	E7	Der Märkische Kreis sollte die nächste Zustandserfassung und –bewertung im Jahr 2023 für eine vollständige körperliche Inventur des Verkehrsflächennetzes nutzen.	317
F8	Der Märkische Kreis hat in den Jahren 2017 bis 2020 durchschnittlich 0,97 Euro je qm für die Unterhaltung der Verkehrsflächen eingesetzt. Damit deckt er den nach dem Richtwert der FGSV erforderlichen Finanzbedarf zu etwa 75 Prozent ab.	324	E8.1	Der Märkische Kreis sollte Maßnahmen, für die Rückstellungen für Instandhaltungsmaßnahmen gebildet wurden, zeitnah umsetzen.	325
			E8.2	Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollte der Kreis die detaillierten Informationen zu den Finanzdaten zukünftig jährlich erfassen und auswerten. So kann der Kreis unter Berücksichtigung der Zustandsentwicklung die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen überprüfen.	327
F9	Mit einer Reinvestitionsquote von durchschnittlich 48 Prozent in den Jahren 2017 bis 2020 ist es dem Märkischen Kreis in diesem Zeitraum nicht gelungen dem bilanziellen Werteverlust entgegenzuwirken. Auch der Zustand der freien Strecken hat sich in diesem Zeitraum leicht verschlechtert.	328	E9	Um den Zustand seiner Verkehrsflächen auf dem Niveau von 2015 halten zu können, sollte der Märkische Kreis die Reinvestitionen wie in der Finanzplanung vorgesehen angemessen erhöhen. Die Bedarfe sollten sich dabei an den Ergebnissen der in 2023 anstehenden Zustandserfassung orientieren.	329
Straßenbegleitgrün					
F10	Der Märkische Kreis hat die Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns vollständig vergeben. Um die Gestaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns steuern zu können, fehlen dem Kreis bislang entsprechende Datengrundlagen.	329	E10.1	Der Märkische Kreis sollte die Informationen zu den Flächen des Straßenbegleitgrüns vollständig und aktuell vorliegen haben.	329
			E10.2	Die für diese Prüfung erhobenen Finanzdaten sollte der Märkische Kreis zukünftig jährlich ermitteln. Darüber hinaus ist es sinnvoll, auch die Kosten für einzelne Leistungen bzw. Aufgaben auszuwerten.	330

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2020

Kennzahlen	Märkischer Kreis	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k. A.	37,78	46,52	55,34	65,77	80,16	20
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,01	0,22	0,53	0,68	1,07	1,57	29
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,97	0,36	0,53	0,81	1,12	1,50	24
Reinvestitionsquote in Prozent	103	13,65	39,80	77,94	103	168	30
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	47,68	20,53	42,76	54,40	69,69	191	27

*Für den Märkischen Kreis konnte der flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad nicht ermittelt werden. Der Anlagenabnutzungsgrad ohne Flächengewichtung liegt bei 36 Prozent.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de